

Markku Lehto

Kaikki mukaan!

OSATYÖKYKYISET TYÖMARKKINOILLA

Selvityshenkilön raportti

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Julkaisija | Julkaisun päivämäärä |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | 9.2.2011 |
| Tekijät | Julkaisun laji |
| Osatyökykyisten työllistymisen esteiden selvittämistä koskeva selvitystyö | Selvitys |
| Selvityshenkilö Markku Lehto | Toimeksiantaja |
| | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| | HARE-numero ja toimituksen asettamispäivä |
| | STM108:00/2010 11.11.2010 |

Julkaisun nimi

Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.11.2010 osatyökykyisten työllistymisen esteitä selvittämään selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää osatyökykyisten asema työmarkkinoilla ja mitä pitäisi tehdä aseman parantamiseksi.

Vuosien mittaan käynnistetyt toimet osatyökykyisten työllistymisedellytysten parantamiseksi eivät ole tuottaneet toivottua tulosta. Kokemukset ovat samanlaisia monessa muussa maassa. Perimmillään ei ole tehty selvää valintaa halutaanko osatyökykyiset siirtää pois työmarkkinoilta vai etsiä kestäviä tapoja heidän työllistämisekseen. Käytännön toimenpiteet ovat irrallisia, prosessit katkeilevia, yhteys työelämään puutteellista, vastuusuhteet epäselviä ja toimeentulossa piilee loukkuja. Arviotkin ovat perustuneet mielikuviin tai yksittäisiin toimiin. Muutoksen tulisi lähteä kokonaisuuden uudelleen arvioinnista, ei yksittäisistä toimenpiteistä.

Ensi sijainen ehdotus on, että keskeiset toimijat arvioivat, millaisen painon ne antavat osatyökykyisten työllistymiselle. Jos osatyökykyisten työllistäminen arvioidaan tärkeäksi, on käynnistettävä usean vuoden kestävä kattava toimintaohjelma, joka vakiinnuttaa osatyökykyisille luontevan aseman työmarkkinoilla. Tavoitteena on, että osatyökykyiset eivät ole "vaikeasti työllistettäviä", vaan tarjoavat uusia mahdollisuuksia erilaistuvilla työmarkkinoilla.

Ohjelma koostuu viidestä osasta. 1. Tiedotus-, koulutus- ja tutkimusosion tavoitteena on poistaa ennakkoluuloja ja tietämättömyyttä, luoda kattava toimintamalli ja arviointikehys sekä käyttäjälähtöiset tietokanavat. 2. Hyvien käytäntöjen edistämisosio sisältää tiedon siirron tehostamisen lisäksi työnantajien kannusteiden kehittämisen. Taloudelliset kannustimet ovat yhdessä aktiivisen neuvontatoiminnan kanssa poistaneet ennakkoluuloja ja nopeuttaneet työllistymistä. Ensi sijaisesti tulisi pyrkiä työstä työhön siirtymiseen. 3. Työntekijöiden omatoimisen työllistymisohjelman tavoitteena on rohkaista valitsemaan omaan elämäntilanteeseen sopiva työllistymispolku sekä tarjota tukea tarvittaessa työpaikalle asti. Eläkkeen ja ansiotulojen yhteensovitus on muutettava siten, että työpanoksen kasvattaminen on taloudellisesti perusteltua. 4. Työhön ohjausprosessit on saatava kuntoon siten, että prosessin omistajuus on selvästi määritelty ja prosessi johtaa työllistymiseen saakka. Prosesseja kehitettäessä on otettava huomioon se, että osatyökykyiset ovat ryhmänä heterogeeninen ja sen takia tarjolla on oltava erilaisia polkuja, joissa työntekijän ja työnantajan intressit on otettu realistisesti huomioon. 5. Osatyökykyisten työllistymiseen liittyvää lainsäädäntöä on arvioitava kokonaisuutena ja korostettava työhön suuntautumista ja kokonaisuuden hallintaa.

Toissijainen ehdotus sisältää esityksen, että mikäli osatyökykyisten työllistämiseksi ei pidetä tarkoituksenmukaisena käynnistää mainittua ohjelmaa, ainakin osa tässä ja muissa osatyökykyisiä koskeneissa raporteissa viime vuosina esitetyistä epäkohdista korjataan.

Asiasanat

työmarkkinat, työkyky, työkyvyn arviointi, työllistäminen

| | |
|----------------------------------------------------|----------------------|
| Bibliografiset tiedot | Muut tiedot |
| Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5 | www.stm.fi/julkaisut |
| ISSN-L 1236-2115 | Kokonaissivumäärä |
| ISSN 1797-9897 (verkkopainos) | 116 |
| ISBN 978-952-00-3131-2 (PDF) | Kieli |
| URN:ISBN:978-952-00-3131-2 | suomi |
| http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3131-2 | Hinta |
| | Luottamuksellisuus |
| | Julkinen |
| | Kustantaja |



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Utgivare | Utgivningsdatum |
| Social- och hälsovårdsministeriet | 9.2.2011 |
| Författare | Typ av publikation |
| Utredning om hinder för sysselsättning av personer med partiell arbetsförmåga Utredningsman Markku Lehto | Rapport |
| | Uppdragsgivare |
| | Social- och hälsovårdsministeriet |
| | Projektnummer och datum för tillsättandet av organet |
| | STM108:00/2010 11.11.2010 |

Publikationens titel

Alla ska med! Personer med partiell arbetsförmåga på arbetsmarknaden. Utredningsmannens rapport

Referat

■ Social- och hälsovårdsministeriet utnämnde 11.11.2010 en utredningsman för att utreda hinder för sysselsättning av personer med partiell arbetsförmåga. Utredningsmannen fick i uppgift att utreda ställningen för personer med partiell arbetsförmåga på arbetsmarknaden och vad som borde göras för att förbättra den.

De åtgärder för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för personer med partiell arbetsförmåga som vidtagits under årens lopp har inte lett till önskat resultat. Det finns likadana erfarenheter från många andra länder. I grund och botten är det fråga om att man inte velat klart välja mellan om man vill att personer med partiell arbetsförmåga ska bort från arbetsmarknaden eller om man borde försöka finna hållbara sätt att sysselsätta dem. I praktiken har åtgärderna varit osammanhängande, processer har avbrutits, kontakterna med arbetslivet har varit bristfälliga, ansvarsförhållandena har varit oklara och det finns inkomstfallor. Även bedömningarna har baserat sig på föreställningar och enskilda åtgärder. En förändring i situationen ska åstadkommas genom en omvärdering av helheten, inte genom enskilda åtgärder.

Utredningsmannens primära förslag är att de viktigaste aktörerna ska bedöma hur stor vikt de vill lägga vid sysselsättning av personer med partiell arbetsförmåga. Om det anses vara viktigt att dessa personer sysselsätts, ska ett omfattande flerårigt handlingsprogram inledas, som ska etablera en trovärdig ställning för personer med partiell arbetsförmåga på arbetsmarknaden. Målet är att personer med partiell arbetsförmåga inte ska vara "svårt sysselsatta" utan att de innebär en ny möjlighet på den alltmer diversifierade arbetsmarknaden.

Programmet består av fem delar: 1) Målet för delen som gäller information, utbildning och forskning är att få bort fördomar och okunskap, skapa en heltäckande handlingsmodell och bedömningsram samt användarorienterade informationskanaler. 2) I delen som behandlar främjande av god praxis ingår förutom effektivisering av informationsöverföring också utveckling av incitament för arbetsgivarna. Ekonomiska incitament har tillsammans med aktiv rådgivningsverksamhet bidragit till att eliminera fördomar och påskynda sysselsättningen. Det främsta målet ska vara att man övergår från arbete till arbete. 3) Delen som behandlar finande av sysselsättning på egen hand syftar till att uppmuntra arbetstagarna att välja en "sysselsättningsstig" som lämpar sig för just deras livssituation samt att erbjuda stöd genom hela processen och vid behov även när personen hittat en arbetsplats. Sammanjämkningen av pension och arbetsinkomster ska justeras så att det är ekonomiskt fördelaktigt att öka arbetsinsatsen. 4) Processerna för anvisning till arbete ska åtgärdas så att ägarskapet av processen definieras tydligt och processen leder till sysselsättning. Vid utvecklingen av processer ska man ta i beaktande att personer med partiell arbetsförmåga utgör en heterogen grupp och att det därför ska finnas olika "stigar" där arbetstagar- nas och arbetsgivarens intressen har beaktats realistiskt. 5). Den lagstiftning som anknyter till sysselsättning av personer med partiell arbetsförmåga ska utvärderas som en helhet och orientering på arbetet och hantering av helheten ska betonas.

Utredningsmannens andrahandsförslag går ut på att om det inte anses ändamålsenligt att inleda ovan nämnda program för sysselsättning av personer med partiell arbetsförmåga ska åtminstone en del av de missförhållanden som lyfts fram i denna rapport och i andra rapporter som gäller personer med partiell arbetsförmåga åtgärdas.

Nyckelord

arbetsförmåga, arbetsmarknad, bedömning av arbetsförmåga, sysselsättning

Bibliografiset tiedot

Social- och hälsovårdsministeriets
rapport 2011:5

ISSN-L 1236-2115

ISSN 1797-9897 (online)

ISBN 978-952-00-3131-2 (PDF)

URN:ISBN:978-952-00-3131-2

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3131-2>

Ovriga uppgifter

www.stm.fi

Sidoantal

116

Språk

Finska

Pris

Sekretessgrad

Offentlig

Förlag



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

DOCUMENTATION PAGE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Publisher | Date |
| Ministry of Social Affairs and Health, Finland | 9.2.2011 |
| Authors | Type of publication |
| Investigation of obstacles to the employment of persons with partial work ability Markku Lehto, Rapporteur ad int. | Report |
| | Commissioned by |
| | Ministry of Social Affairs and Health |
| | Date of appointing the organ |
| | STM108:00/2010 11.11.2010 |

Title of publication

Come along! Persons with partial work ability on the labour market. Report by Rapporteur ad int.

Summary

■ The Ministry of Social Affairs and Health appointed on 11 November 2010 a Rapporteur ad int. to investigate the status of people with partial work ability on the labour market and what should be done to improve it.

The measures launched in the course of years to improve the access of people with partial work ability to the labour market have not been as successful as hoped. Many other countries have had the same experience. Ultimately, no clear choice has been made between if the aim should be to withdraw people with partial work ability from the labour market or if sustainable ways should be sought to employ them. In practice the measures have been scattered, processes have been discontinued, contacts with working life have been inadequate, responsibilities have not been defined clearly, and there are income traps. Even the evaluations have been based on images or individual measures. The starting point for changing the situation should be a re-evaluation of the entire situation, not undertaking individual measures.

The Rapporteur's primary proposal is that the major actors should think over how much emphasis they want to lay on the employment of persons with partial work ability. If it is considered that it is important to employ them, there should be launched an action programme of several years that will contribute to establishing a natural status for persons with partial work ability on the labour market. The objective is that these persons should not be "difficult to employ" but that they involve new opportunities on the increasingly diversified labour market.

The programme consists of five components: (1) The component for information, training and research aims to eliminate prejudice and ignorance, create a comprehensive operating model and evaluation framework as well as user-friendly information channels. (2) The component for promoting best practices includes, apart from making the transfer of information more effective, improved incentives offered to employers. Financial incentives have together with active guidance contributed to eliminating prejudice and accelerating access to employment. The primary aim is to go over from work to work. (3) The aim of the component regarding finding employment on one's own account is to encourage choosing an employment path suitable for one's own life situation and to provide support all through the employment process and even when a job has been found, if necessary. The coordination of pension and earnings should be adjusted so that it is financially profitable to increase the job input. (4) The referral to work processes should be improved so that the ownership of the process is defined clearly and the process will lead to employment. When developing these processes it should be taken into account that persons with partial work ability constitute a heterogenic group and that there must be various paths where the employer's and employee's interests are taken into account realistically. (5) The legislation regarding the employment of persons with partial work ability should be evaluated as a whole, and work orientation and good control over the whole process should be emphasised.

The Rapporteur's secondary proposal is that if it is not seen appropriate to launch the said programme to employ persons with partial work ability, at least some of the drawbacks brought up in the present report and other reports dealing with persons with partial work ability should be remedied.

Key words

employment, assessment of work ability, labour market, work ability

| | |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| Bibliographic data | Other information |
| Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2011:5 | www.stm.fi |
| ISSN-L 1236-2115 | Number of pages |
| ISSN 1797-9897 (online) | 116 |
| ISBN 978-952-00-3131-2 (PDF) | Language |
| URN:ISBN:978-952-00-3131-2 | Finnish |
| http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3131-2 | Price |
| | Publicity |
| | Public |
| | Financier |



MINISTRY OF
SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

sisältö

| | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Prologi..... | 7 |
| 1 Mistä on kysymys..... | 8 |
| 1.1 Toimeksianto..... | 8 |
| 1.2 Markkinoiden mahti..... | 8 |
| 1.3 Vastavoima | 9 |
| 1.4 Uusi ongelma | 10 |
| 2 Työkyky..... | 11 |
| 2.1 Mitä työkyvyllä tarkoitetaan..... | 11 |
| 2.2 Eläkkeelle ryntäys | 13 |
| 3 Mitä työ on | 20 |
| 3.1 Muuttuva työ | 20 |
| 3.2 Näkemyksiä työelämästä | 21 |
| 4 Käsityksiä osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksista..... | 25 |
| 4.1 Osatyökykyisten heterogeenisuus | 25 |
| 4.2 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien käsityksiä | 26 |
| 4.3 Vammaisten käsityksiä työelämään siirtymisestä | 27 |
| 4.4 Työnantajien käsityksiä..... | 28 |
| 5 Työllistymistä edistäväistä toimista | 30 |
| 5.1 Kannustimista | 30 |
| 5.2 Havaintoja työllistämisen- ja kuntoutustoimista | 34 |
| 6 Paljon toimijoita ja normeja..... | 39 |
| 6.1 Työnjakoa tarvitaan, entä asiakas | 39 |
| 6.2 Lainsäädäntö | 41 |
| 7 Vertailu muihin maihin. | 44 |
| 8 Miksi osatyökykyisten työhön osallistumista tulisi edistää | 46 |
| 9 Tehtyjä ehdotuksia..... | 49 |
| 10 Välitilinpäätös | 51 |
| 11 Ehdotukset | 62 |
| 11.1 A. Uusi suunta..... | 63 |
| 11.1.1 Lähtökohdat | 63 |
| 11.1.2 Toimintalinjat..... | 65 |
| 11.1.3 Yksityiskohtaisempi kuvaus | 66 |
| 11.1.4 Yhteenveto ehdotuksesta A..... | 79 |
| 11.2 B. Mitä joka tapauksessa pitäisi tehdä | 80 |
| 12 Yhteenveto..... | 83 |
| Epilogi | 87 |
| Lähteet | |
| LIITTEET | |

Prologi

Teimme Tauno Ruuskan kanssa vuonna 1972 selvityksen vajaakuntoisten työhön sijoittumisesta. Ruuska kuvasi huolellisesti silloisen toimintapolitiikan sisällön ja oma osuuteni oli tehdä empiirinen tutkimus vajaakuntoisten työssä menestymistä. Aineistona olivat työnvälityksen kautta työhön sijoitetut vajaakuntoiset. Nyt lähes 40 vuotta myöhemmin voi vain hämmästellä, miten samana ongelmat ovat pysyneet kaikesta ympärillä käydystä tohinasta huolimatta. Oletimme silloin, että vastikään avautunut mahdollisuus osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä täyden työkyvyttömyyden sijasta avaa uusia mahdollisuuksia vajaa-kuntoisille. Toisin kävi.

Ehkä huvittavuuden puolelle menee se, että moitimme kuntoutusjärjestelmän sekavuutta ja esitimme sen selkeyttämistä, ”koska kukaan ei kanna sen paremmin hallinnollista kuin toiminnallista kokonaisvastuuta kuntoutusprosessista”. Hieman mahtipontisesti totesimme: ”Tutkimustulosten perusteella voidaan käsityksemme mukaan asettua tukemaan pyrkimyksiä, jotka tähtäävät ammatillisen kuntoutuksen sisällön, ongelmien ja sovellutuksen järjestelmälliseen selvittämiseen ja nykyistä tarkoituksenmukaisemman toimintamallin kehittämiseen.” Paljon on sen jälkeen tapahtunut, mutta ei ole pitkä aika siitä, kun OECD moitti kuntoutusta sekavaksi.

Vajaakuntoisten työllistämiselle löytyi silloin perusteita ja löytyy nytkin. Näkökulma on sama puhutaan vajaakuntoisista tai osatyökykyisistä. Perusteita ovat toisaalta heidän oikeutensa osallistua työelämään ja kohentaa taloudellista asemaansa sekä toisaalta työpanos, joka näin saadaan käyttöön ja joka kasvattaa tuotantoa, niin sanottua yhteistä kakkua. Lisäksi sosiaali-menot pienenevät, joten kaikille koituu hankkeesta hyötyä. Miksi eteneminen on vitkasta, jos perusteet ovat selvät.

Olemme onnistuneet reippaasti pidentämään odotettavissa olevaa elinikää ja väestön toimintakyky parantunut samaa vauhtia. Sen pitäisi näkyä pidempinä työurina, mutta siinäkin suhteessa vauhti ei ole huikaissut. Pitkään mentiin suorastaan päinvastaiseen suuntaan. Missä vika, kun tavoitetta ei saavuteta.

Runeberginpäivänä 2011

Markku Lehto

1 Mistä on kysymys

1.1 Toimeksianto

Tehtävänä on sosiaali- ja terveysministeriön määräyksestä selvittää, mikä on osatyökykyisten asema työmarkkinoilla ja mitä pitäisi tehdä aseman parantamiseksi. Olen tullut kinnut toimeksiannon tarkoittavan arvioita siitä, miksi tulokset ovat jääneet ainakin ponnistuksiin nähden laihoiksi ja jos mahdollista, ehdotuksia toimista, joilla saavutettaisiin parempia tuloksia. Tärkeintä on kuvata osatyökykyisten työllistymistä hallitsevat piirteet ja mahdollisen ratkaisun perusehdot ja yleiset puitteet. Tavoitteena on antaa päättäjille riittävät eväät tehdä päätös siitä, mikä tie valitaan ja käynnistää jatkovalmistelu tämän valinnan pohjalta.

Kuvaan ensin lyhyesti, miksi osatyökykyisen työllistäminen kohtaa vaikeuksia. Sen jälkeen kuvailen yksityiskohtaisemmin työkyvyttömyyseläkkeiden kehitystä, työssä ja eläkkeellä olevien käsityksiä työstä, työnantajien kokemuksia ja näkemyksiä vajaakuntoisten työllistämistä ja erilaisten tukitoimien vaikutuksia. Toimeksiannon mukaisesti kuvaan myös muista maista saatuja kokemuksia ja aikaisempia ehdotuksia. Tämän jälkeen hahmottelen perusehtoja, joiden tulisi täytyä, jos halutaan osatyökykyisten työllistymisen onnistuvan aikaisempaa paremmin. Lopuksi teen ehdotuksen, joka voisi olla harkinnan arvoinen siinä tapauksessa, että perusehdot täyttyvät.

Liitteessä 1 on päätös seurantaryhmästä, jonka näkemyksiä olen pyrkinyt ottamaan huomioon. Lisäksi hankkeeseen on asetettu tukiryhmä, johon ovat kuuluneet ylijohtaja Outi Anttila ja johtaja Heli Backman sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä osastopäällikkö Mikko Kautto Eläketurvakeskuksesta ja johtava lääkäri Raili Pirttimäki Kansaneläkelaitoksesta. Tukiryhmä on erinomaisella tavalla auttanut aineiston hankkimisessa sekä kommentoinut, keskustellut ja ideoinut vaihtoehtoja. Tämän ohella olen vaivannut ja saanut kiitettävästi apua monilta muilta tahoilta. Lisäksi olen saanut varteen otettavia näkemyksiä sellaisiltakin henkilöiltä, joita en ole itse aloitteellisesti lähestynyt. Nöyrä kiitos teille kaikille.

1.2 Markkinoiden mahti

Osatyökykyisten työllistämisen vaikeudet ovat suorastaan klassinen esimerkki siitä, kuinka vaikeaa on saada tuloksia silloin, kun pitäisi toteuttaa monta hyvää, jotka ovat keskenään ristiriitaisia. Kohteemme sijaitsee markkinavoimien ja hyvinvointivaltion tahtojen ristiaallokossa. Markkinat asettavat osatyökykyisille kohtuuttomia ehtoja, hyvinvointivaltio lieventää niitä, mutta hyvää tulosta ei saada senkään jälkeen. Markkinat eivät osta osatyökykyisiä hyvinvointivaltion säännöillä. Jos ja kun tähän halutaan muutoksia, on mentävä juuriin asti arvioitaessa uudistuksen mahdollisuuksia. Sitä en tehnyt neljäkymmentä vuotta sitten tutkiessani vajaa-työkykyisiä eivätkä sitä ole tehneet ne lukuisat myöhemmät selvitykset ja raportit, jotka ovat käsitelleet samaa ongelmaa. Se on tavanomaista muissakin vastaavissa tapauksissa. Olemme tottuneet käsittelemään hyvinvointivaltiota koneena, johon voidaan loputtomasti tehdä hienosäätöjä. Olemme niin tottuneita hienomekaanikkoja, että tapaamme unohtaa eteenpäin vievän voiman, markkinamekanismin.

Vuosittain tehdään kunnioitettava määrä hallinnollisia ponnisteluja, joilla koetetaan korjata markkinoiden puutteita tai haitallisia vaikutuksia. Paljon siitä on tarpeellista ja myös riittä-

vää. Monet asiat korjaantuvat säätöjä uudelleen asettelemalla, mutta eivät kaikki. Vaikeus onkin päätellä oikein säätely-yrityksen onnistumisen mahdollisuus. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että mitä selvemmin säätöyrityksillä yritetään toimia markkinamekanismia vastaan, sitä luultavampaa on, että säädöillä saavutetaan enimmäkseen näennäisiä tuloksia. Markkinat jyräävät pienet esteet ja kiertävät suuret.

Osatyökykyisyyteen liittyvien vaikeuksien ja mahdollisuuksien ymmärtämiseksi on syytä lähteä liikkeelle työmarkkinoiden perusolettamuksista. Perimmiltään ajatus on, että työmarkkinoilla kysyntä ja tarjonta kohtaavat toisensa ja löytävät työvoimalle sellaisen hinnan, joka mahdollistaa töitä kaikille. Jos joku asettaa hintansa eli palkkavaatimuksensa liian korkeaksi, hän ei saa työtä. Niinpä hänen on alennettava pyyntöään, kunnes löytyy työnantaja, joka hyväksyy tarjouksen. Palkka ei painu kuinka alas tahansa, koska työnantajille on välttämätöntä hankkia työvoimaa. Jos työnantaja tekee liian matalan palkkatarjouksen, hän menettää työvoimansa toiselle yritykselle.

Työkyvyn olennainen menetys, osatyökykyisyys tai työkyvyttömyys asettaa työntekijän heikompaan kilpailuasetelmaan. Osittainen työkyvyn menetys ei tee hänestä kilpailukyvytöntä. Vapaasti liikkeudessaan työmarkkinat toimivat niin, että ansiot seuraavat liukuvasti menetettyä työkykyä. Näin kävisi, jos markkinamekanismin annettaisiin toimia häiriintymättä. Koska tulos voisi muodostua työkykyään menettäneelle kohtuuttomaksi, markkinamekanismiin on puututtu monella tavalla. Tärkeimpinä näistä ovat kollektiiviset sopimukset eli työehtosopimukset ja sosiaalivakuutus.

1.3 Vastavoima

Näin tutustumme toiseen yhteiskunnan mahtiin, hyvinvointivaltioon, joka koettaa siivota markkinoiden ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Olennaisena osana hyvinvointivaltioon kuuluvat työmarkkinajärjestöt, jotka tekevät työehtosopimuksia. Sopimusten avulla on pyritty rakentamaan turvallisuutta ja ennakoitavuutta työmarkkinoille. Ne määrittelevät puitteet, joiden sisällä voidaan tehdä yksittäisiä työ sopimuksia.

Työehtosopimukset estävät työvoiman vapaan hinnoittelun. Kun työehtosopimus estää palkan joustamisen alaspäin, osatyökykyisten mahdollisuus kilpailla täysin työkykyisten kanssa käy ylivoimaiseksi. Tämä ongelma on ratkaistu sosiaaliturvan avulla. Sairaus, vanhuus, työkyvyttömyys ja työttömyys oikeuttavat sosiaaliturvaan, jolloin työkykyään menettäneiden ei enää tarvitse kilpailla työmarkkinoilla. Näin he välttyvät nöyryyttävältä ja köyhdyttävältä työnhakemisen kierteeltä.

Sosiaalivakuutus oli aikanaan vallankumouksellinen ratkaisu ja tarjosi sairaille, vammaisille ja työkykynsä menettäneille ihmisarvoisen elämän. Sosiaalivakuutus on edelleen yksi merkittävimpiä yhteiskunnallisia innovaatioita. Sen avulla on voitu turvata lukemattomille ihmisille kohtuullinen elämä senkin jälkeen, kun sairaus, vamma, vanhuus, työttömyys tai työkyvyttömyys on asettanut esteen työn tekemiselle ja työstä saatavalle toimeentulolle. Yksityisestä vakuutuksesta se poikkeaa ennen kaikkea kattavuuden ja rahoituksen osalta. Vakuutus on yleensä pakollinen ja maksut määräytyvät enemmän tai vähemmän verojen tavoin.

1.4 Uusi ongelma

Menettelytavan ongelmaksi on osoittautunut sen karkeus, jonka seurauksena menetetään tarpeettomasti hyvää osaamista. Työ ja sosiaaliturva ovat muodostuneet vastakohdiksi, eivät toisiaan täydentäviksi niin, että jäljellä olevaa työpanosta käytettäisiin hyväksi ja tarjottaisiin tilaisuus työn avulla parantaa elinmahdollisuuksia. **Jos ja kun nyt suuntaa halutaan muuttaa, kohdataan kaikki ne muurit, jotka on rakennettu sadan vuoden aikana työn ja sosiaaliturvan sekä työn ja vapaa-ajan välille.**

Vuosikymmeniä hyvinvointipoliittikkaa on markkinoitu elämää helpottavana, riskejä vähentävänä ja vapaa-aikaa lisäävänä toimintana. Tästä hyvinvointipoliitikot ja ekonomistit ovat olleet samaa mieltä, mutta eri mieltä sen suotavuudesta. Ekonomistin silmissä sosiaaliturva tekee vapaa-ajasta liian houkuttelevan. Hyvinvointipoliittikon mielessä herää epäilyjä toiminnan perustarkoituksesta, kun osatyökykyisiä ryhdytään työllistämään. Onko tarkoitus laajentaa oikeuksia vai lisätä velvollisuuksia. Miksi sairaiden pitäisi työllistyä, kun terveitäkin on työttömänä. Eikö sairaiden ja vammaisten oikeuksia sosiaaliturvaan pitäisi parantaa eikä pakottaa heitä töihin.

Vaikeuksia lisää työmarkkinoiden kehitys. Osatyökykyisen ilmaantuminen työyhteisöön ei ole ongelmatonta työnantajan eikä työntekijöidenkään mielestä. Työelämä tutkimukset osoittavat, että tiimityö on yleistynyt samoin kuin tulokseen sidottu palkkaus. Kolme neljästä ilmoittaa tekevänsä työtä tiimissä. Palkkaus on usein sidottu tavalla tai toisella suoritukseen. Jokainen perehdyttämistä ja erityiskohtelua vaativa tapaus lisää muiden kiirettä. Ja perehdyttämistä tarvitaan. Monipuolisuuden vaatimus on korostunut etsittäessä lisää joustavuutta työpaikoilla, samoin tiedonhallintakokonaisuus edellyttää huolellista perehtymistä ja taitavaa osaamista.

Työnantajan näkökulmastakin katsottuna hanke sisältää arveluttavia piirteitä. Työmarkkinoihin sekaantuminen saattaa vääristää tuotannontekijöiden hintasuhteita ja johtaa tehottomuuteen. Vaikka vastuullisuudesta puhutaan, sosiaalityöltä vaikuttavaa toimintaa pyritään välttämään kustannuksia lisäävänä tekijänä sekä myös sen takia, että se saattaa sekoittaa työpaikan sisäisiä pelisääntöjä.

Osatyökykyisyyden perusteella maksettavan palkan ongelmallisuutta kuvaa yhdellä tavalla taloustieteessä tunnettu tehokkuuspalkkateoria. Tämän teorian mukaan työnantaja maksaa palkkaa enemmän kuin työmarkkinoiden ”normaalin” hinnoittelun mukaan olisi pakko saada kseen motivoitunutta työvoimaa. Selityksenä on se, että työn tulokseen vaikuttaa olennaisesti työntekijän motiivi ja työpaikan ilmapiiri. Työnantaja ei voi seurata jokaista erikseen, hänen on löydettävä keinoja, jotka pitävät motivaatiota yllä. Huonosti motivoitunut työntekijä voi tuottaa merkittäviä tappioita luodessaan yrityksestä huonoa kuvaa ulospäin. Hyvä ja suoritukseen sidottu palkka täyttää motiivivaatimuksen ja koetaan kohtuullisen oikeudenmukaiseksi. Vammaisen tai osatyökykyisen palkkaaminen vaatii tästäkin syystä erityisen paljon vaivannäköä, jotta erityispiirteet osattaisiin sovittaa työyhteisön ilmapiiriin.

Epäilyjen lista ei lopu tähän kuten myöhemmin havaitaan. Jos näihin epäilyihin ei kyetä antamaan kunnollisia vastauksia, odotettavissa olevat myönteiset tulokset jäävät ohuiksi tai kerta kaikkiaan olemattomiksi. Eikä riitä, että vastataan epäilyihin ja yritetään ratkaista esiin nostettuja ongelmia. Peter Druckeria muuntaen voitaisiin sanoa, että ongelmien ratkoja on ongelmien vanki, on nähtävä ne houkuttelevat mahdollisuudet, jotka uusi politiikka tuo tullessaan. Mahdollisuuksien näkemiseksi on ymmärrettävä markkinoiden perusvaistot. Tähän palaamme myöhemmin. Sitä ennen on syytä käydä läpi työelämää ja työkykyä koskevia tosiasioita.

2 Työkyky

2.1 Mitä työkyvyllä tarkoitetaan

Usein käytetään yhdistettyä ilmaisua ja puhutaan työ- ja toimintakyvystä. Kysymys on osittain samasta, osittain eri asioista. Toimintakykyä saattaa olla paljonkin jäljellä vielä silloin, kun työkyky on menetetty. Siitä syystä vanhusten toimintakyvyn mittaamiseen on kehitetty erikseen mittareita. Työkyvyn arvioinnissa on henkilökohtaisen toimintakyvyn lisäksi otettava huomioon työtehtävä ja työympäristö.

Työkyvyn lääketieteellinen/kliininen arviointi kehittyy jatkuvasti. Toimintakykyyn vaikuttavien tekijöiden painoa osataan punnita entistä tarkemmin. Perusteellisen kuvan erilaisten sairauksien ja vammojen aiheuttamien toimintakykyvajausten merkityksestä ja niiden mittaamisesta saa esimerkiksi kirjasta ”Toimintakyky, arviointi ja kliininen käyttö” (toimittajina Matikainen, Aro, Huunan-Seppälä, Kivekäs, Kujala ja Tola). Fyysistä kuntoa kuvaavien mittareiden rinnalla subjektiivisilla tuntemuksilla on merkittävä paino työkykyä arvioitaessa. Esimerkiksi Juhani Ilmarisen kehittämässä työkykyindeksissä painottuu lääkärin toteamien sairauksien lisäksi henkilön oma näkemys työkyvystä. Uusimpana esimerkkinä on kansallinen asiantuntijaverkosto TOIMIAssa kehitelty toimintakyvyn mittausta- ja arviointimenetelmiä ja suositusten tietokanta, joka on avattu 28.1.2011.

Työkyvyn mittaamisen monisäikeisyyttä kuvaa se, että kliinisessä tutkimuksessa suhteellisen huonokuntoiseksi todettu työntekijä saattaa jatkaa työssään, jos hän kokee sen tärkeäksi. Tästä löytyy runsaasti esimerkkejä luovan työn tekijöistä. Monet vaikeasti näkö- ja liikuntavammaiset tekevät ennakkoluuloista piittaamatta täyttä työpäivää. Lääketieteellisten löydösten perusteella työkykyiseksi todettu henkilö voi puolestaan osoittautua käytännössä huonosti työmarkkinoille sopivaksi elämäntapojensa, ammattitaidon puutteen tai työn hallinnan puutteiden takia. Tästä syystä useissa viimeaikaisissa julkaisuissa on korostettu, että monimutkaiset kliiniset toimenpiteet syiden poistamiseksi eivät ole läheskään aina välttämättömiä, tärkeämpää on vahvistaa ihmisten kykyä toimia muuttuneilla edellytyksillä. Työ on useissa tapauksissa paranemista nopeuttava eikä hidastava tekijä.

Käsitteinä osatyökykyisyys ja osatyökyvyttömyys tarkoittavat suunnilleen samaa. Ensin mainittu korostaa jäljellä olevaa työkykyä ja on sen takia haluttu ottaa käyttöön. Osatyökykyisyys ja vajaakuntoisuus asettuvat myös lähelle toisiaan. Työvoimapolitiikassa käytetty käsite vajaakuntainen tarkoittaa asiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Tältä osin käsite vastaa osatyökykyistä. Vajaatyökykyisiin luetaan lisäksi myös ne henkilöt, joiden työkyvyn puutteet perustuvat sellaiseen resurssivajaukseen, joille ei löydy lääketieteellistä nimikettä ja joka viime kädessä on testattu toteamalla työllistymisen tavanomaista suurempi kitkaisuus.

Työkykyisyyden rajojen venymistä laajemminkin kuvaa se, että työelämässä on paljon henkilöitä, joilla on pysyviä sairauksia ja vammoja. Pysyvästä vammasta tai lääkärin toteamasta pitkäaikaissairaudesta kärsi oman ilmoituksensa mukaan vuonna 2008 joka kolmas työssä oleva palkansaaja. Osuus oli noussut miehillä pari prosenttiyksikköä vuodesta 2003. Pitkäaikaissairaudet tai pysyvät vammat ovat sitä yleisempiä, mitä iäkkäämmistä palkansaajista on kyse. Alle 35-vuotiaiden joukossa osuus on noin 20 prosenttia, mutta yli 45-vuotiaiden joukossa se nousee jo yli 40 prosentin. Pysyvä vamma tai lääkärin toteaman pitkäaikaissairauden ei läheskään aina koettu aiheuttavan haittaa työssä. Vammasta tai sairaudesta aiheutuu erittäin paljon haittaa vain 7 prosentille niistä, joilla tällainen vaiva ylipäänsä on. Sen sijaan 45 pro-

senttia näistä toteaa, ettei vammasta tai sairaudesta aiheudu lainkaan haittaa työssä. Koko palkansaajakuntaan suhteutettuna 2,5 prosentilla palkansaajia on sellainen vamma tai sairaus, josta heille aiheutuu erittäin paljon haittaa työssä. Yleistäen voitaneen näiden työssä olevien työntekijöiden mielipiteiden tulkita heijastavan lisääntyvää kiinnostusta työhön silloinkin, kun työ työkyky on alentunut. Sairauksia ja vammoja tulkitaan yleensä realistisesti vertaamalla niiden aiheuttamaa haittaa työn vaatimuksiin. Työyhteisön suhtautuminen ja työn sisällön merkitys nousee tärkeäksi tekijäksi tehtäessä päätöstä työssä pysymisen ja työstä luopumisen kesken. Tässä tilanteessa esimiesten tapa toimia on hyvin ratkaiseva.

Sairauksien vaikutus vaihtelee sairauden ja työtehtävän mukaan, masennus on voimakkaimmin yhteydessä koettuun työkykyyn. Liikkumisen ja sosiaalisen toimintakyvyn rajoitteet ovat selvästi yhteydessä toimintakykyyn, näön, kuulon ja kognitiivisen toimintakyvyn rajoitteet vähemmän. Osaaminen liittyy (koettuun) työkykyyn erityisesti korkeasti koulutetuilla ja nuorilla. (Gould, Ilmarinen, Järvisalo, Koskinen 2006)

Oma näkemys työstä ja työyhteisöstä vaikuttaa ilmiselvästi siihen, millaiseksi työkyky arvioidaan. Myönteinen työasenne/hyvä työmotiivi heijastuu positiivisesti koettuun työkykyyn. Syysuhde on ehkä vuorovaikutteinen. Psykofyysisten vaatimusten aiheuttama uupuminen selittää erityisesti ikääntyneiden työntekijöiden työkyvyn heikkenemistä, samaten vähäinen työn itsenäisyys ja esimiestuen puute. Subjekttiivisen työkykyarvion on todettu ennustavan varsin hyvin esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista. Sen on todettu myös ennakoidan yleisemmin työuran jatkamista

Pitkä ja toistuva työttömyys heikentää tunnetusti työkykyä. Tutkimusten mukaan näyttää kuitenkin siltä, että vaikutus vähenee ja ehkä poistuu kokonaan, kun henkilö palaa työhön.

Työolobarometrin mukaan yli 80 prosenttia pitää työkykyään sekä suhteessa työn fyysisiin että työn henkisiin vaatimuksiin hyvänä. Vuosittaiset muutokset ovat olleet pieniä. Trendi on ollut lievästi paraneva yksityisellä sektorilla. Kunnissa vuosikymmen alkupuoliskolla muutokset olivat suunnaltaan jonkin verran negatiivisia. Varsinkin työkyky suhteessa henkisiin vaatimuksiin on kääntynyt positiiviseen suuntaan. Paras työkyky suhteessa työn henkisiin vaatimuksiin on yksityisellä palvelusektorilla. Ilmeinen syy yksityisen palvelusektorin työntekijöiden muita hieman parempaan työkykyyn liittyy sektorilla työskentelevien ikärakenteeseen, joka on muita sektoreita nuorempi. Huonoin työkyky suhteessa työn henkisiin vaatimuksiin on kuntien henkilöstöllä.

OECD:n raportissa todetaan, että vajaakuntoisuus ja heikentynyt terveys eivät ole kaksijakoinen kategoria vaan monimutkainen käsite, johon vaikuttavat yhtä paljon henkilökohtaiset ominaispiirteet kuin ”ympäristölliset” tekijät ja esteet. Jälkimmäisestä riippuen henkilöllä, jolla on terveysongelmia tai vajaakuntoisuutta, saattaa tai ei saata olla alentunut työkyky.

Työkyvyn määrittelyn rakenteellinen ongelma on sen yksiulotteisuus. Mittaaminen voi perustua moniin tekijöihin, mutta viime kädessä ne pyritään puristamaan yhdelle ulottuvuudelle. Tosiasiassa on olemassa mitä erilaisimpia työn ja työympäristön yhdistelmiä, joista joihinkin henkilön psykofyysinen toimintakyky ja sosiaaliset taidot sopivat hyvin, joihinkin huonosti. Osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksia arvioitaessa lähtökohtana pidetään yleensä aikaisempaa työtä, jolloin vertailu todellisiin mahdollisuuksiin jää senkin takia puutteelliseksi. Kuntien ja valtion eläkeratkaisuissa näin on tehtävä siitakin syystä, että työkyvyttömyys määritellään ammatillisena työkyvyttömyytenä.

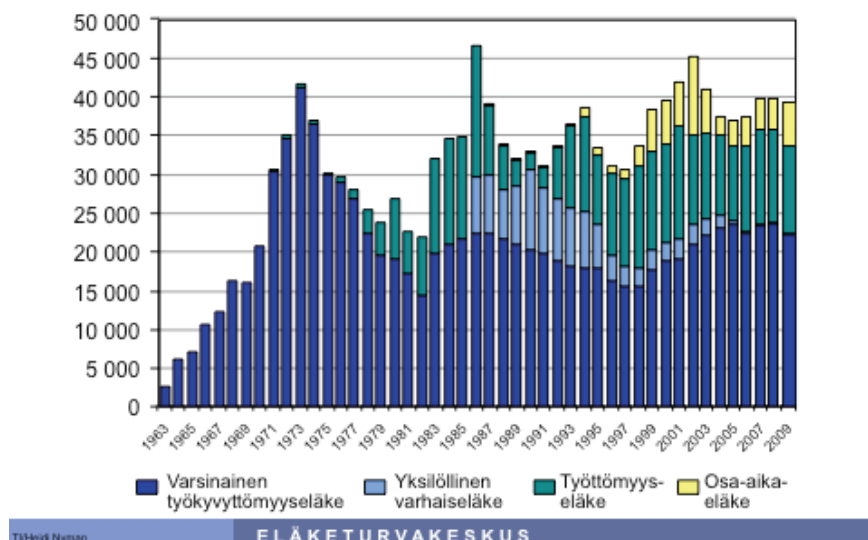
Motivaatio vaikuttaa ratkaisevasti henkilön haluun työllistyä silloin, kun työkykyä on menetetty ja sosiaaliturva on tai alkaa olla realistinen vaihtoehto. Työmotivaatioon vaikuttaa palkan ja eläkkeen suhde, mahdollisuus joustaviin työaikoihin, työilmapiiri, aikaisempi työhistoria, muutoksen suuruus ja luonne, työn arvostus ja vapaa-ajan harrastusten vetovoima. Näistä ensiksi mainitun, palkan ja eläkkeen välisen erotuksen merkitys on todettu ratkaisevan tärkeäksi silloin, kun toimintakykyä mittaavien tekijöiden osuus on pieni ja vastaavasti subjektiivisten mittareiden osuus painaa enemmän. Mitä pienempi on tulotason pudotus eläkkeelle siirryttäessä, sitä todennäköisemmin mahdollisuutta pyritään käyttämään hyväksi. Mutta on työoloilakin merkitystä. Varmuus työpaikan säilymisestä on työntekijöiden listalla ensimmäisenä kysyttäessä työssä jatkamisen ehtoja, palkkatoivomukset ovat toisella sijalla ja kolmantena kiireen vähentäminen. Suomen oloissa on muistettava myös alueellisten etäisyyksien merkitys, työn, ammatin tai työpaikan vaihto saattaa edellyttää myös muuttoa toiselle paikkakunnalle. Siitä voi aiheutua merkittäviä kustannuksia, sosiaalisten suhteiden katkeamista ja harmia perheen muille jäsenille.

- Työkyvyn määrittely on täsmentynyt. Henkilön psykofyysinen tila on vain yksi työkykyyn vaikuttavista tekijöistä. Siitä syystä työssä ja työkyvyttömyyseläkkeellä on työkyvyltään samanlaisia henkilöitä. Huomio on kohdistunut vähemmän siihen, mikä saa toiset jatkamaan ja enemmän siihen, mikä saa toiset luopumaan. Ne eivät ole peilikuvia kuten voisi kuvitella. Henkilön ominaisuuksien puristaminen yhdelle työkykyulottuvuudelle estää näkemästä vahvuuksien ja mahdollisuuksien koko kirjoa.

2.2 Varhaiselle eläkkeelle ryntäys

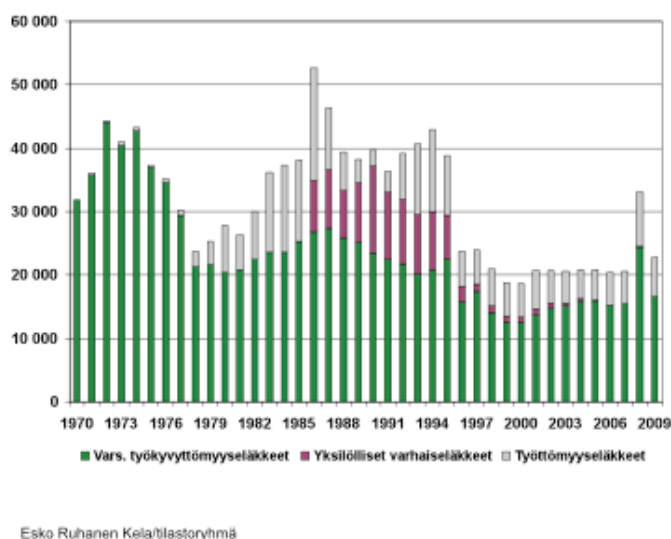
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrään on työkyvyn puutteiden ohella vaikuttanut eläkkeiden taso. 1960-luvun alussa oli poikkeuksellista siirtyä eläkkeelle ennen 65 vuoden ikää. Muutoksen dramaattisuutta kuvaavat yksityisen sektorin työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuusluvut. Vuonna 1966 alkavia työkyvyttömyyseläkkeitä oli 10 000, seitsemän vuotta myöhemmin 42 000. Vuodessa poistui työkyvyttömyyseläkkeelle yksityisellä sektorilla keskikokoisen kaupungin asukasluvun verran työntekijöitä ja pienen kylän verran eli yli 200 ihmistä työpäivää kohti. Tämän päälle tulivat julkisen sektorin eläkkeet ja pelkkää kansaneläkettä saaneet. Muutos ei voi perustua kansan sairastumiseen eikä liioin nopea lasku kahdeksassa vuodessa takaisin 15 000 alkaneen eläkkeen tasolle kuvaa kansan tervehtymistä.

Uusi huippu saavutettiin 1987, jolloin erilaisille varhaiseläkkeille lähti vuodessa 47 000 ihmistä. Kaikki eivät lähteneet työkyvyttömyyseläkkeelle, uusina luopumisen väylinä olivat tulleet käyttöön työttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus oli vakiintunut 20 000 eläkkeen tasolle, koska muitakin reittejä työelämästä oli tullut tarjolle.



Kuva 1. Yksityisellä sektorilla vuosina 1963-2009 alkaneet työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osa-aikaeläkkeet. ETK

Samanlainen kuva syntyy kansaneläkkeiden alkavuuksista. Joitakin eroja voi havaita, mutta tämän tarkastelun kannalta ne eivät ole merkittäviä. Kansaneläkkeiden pohjaosan poistamisen jälkeen kansaneläkkeen, jolloin kansaneläke kokonaisuudessaan sovitetaan työeläkkeen määrään, kansaneläkkeen saajien määrä on alkanut supistua. Työeläke leikkaa yhä useammin kansaneläkkeen pois.

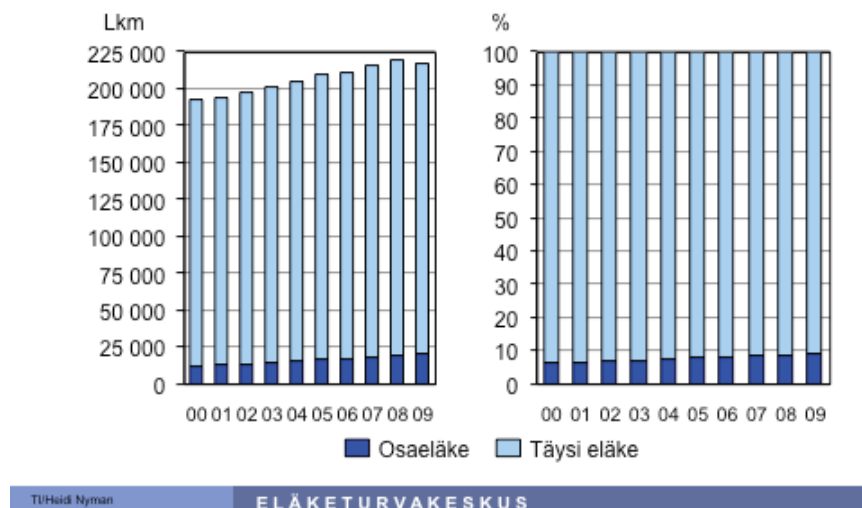


Kuva 2. Vuosina 1970-2009 alkaneet kansaneläkelain mukaiset työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeet. Kela

2000-luvun lopulla yksityisen sektorin eläkkeiden alkavuus on vakiintunut runsaan 20 000 eläkkeen tasolle ja kaikkiaan varhaiseläkkeiden alkavuus 35 000-40 000 eläkkeen tasolle. Kun vastapainona ei enää ole työmarkkinoille pyrkiviä suuria ikäluokkia kuten 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, virta työmarkkinoilla kääntää suuntansa. Poistujia on enemmän kuin tulijoita.

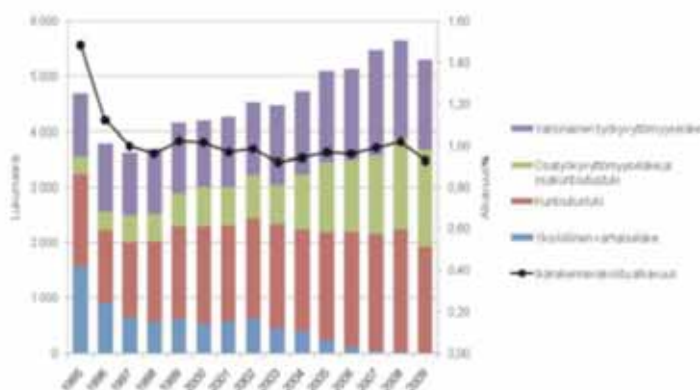
Kaikkien varsinaista työkyvyttömyyseläkettä saaneiden määrä on kääntynyt lievään laskuun 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen päättyessä. Rakente on samalla muuttumassa siten, että osaeläkkeiden osuus on kohoamassa, vaikka onkin edelleen melko vaatimaton. Vähenemiseen on monia syitä. Yhtenä osa-aikaisten työtehtävien puute. Työkyvyttömyyspäätöksiä tekevät saattavatkin kokea ongelmana mahdollisesti pieneksi jäävän osaeläkkeen myöntä-

misen, jos vastaavaa työtä ei ole tiedossa. Puhtaan ekonomisesti ajatteleva työntekijä saattaa kiinnittää huomiota myös osa-aikaisen työn tarjoamaan nettolisäykseen. Vuonna 2003 kokonaan työeläkkeelle siirtyneiden bruttotulot eläkkeelle siirtymisen jälkeen olivat 70 % ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien 86 % eläkettä edeltävistä tuloista. Mediaanintulo kertoo vain yleiskuvan, mutta osoittaa palkkakannustimen pienuuden verrattaessa kokonaan eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuteen.



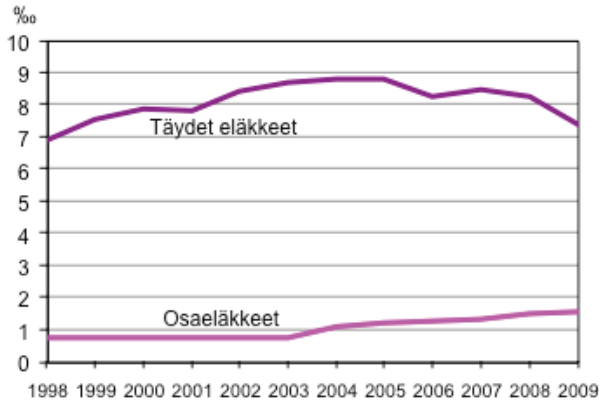
Kuva 3. Varsinaista työkyvyttömyyseläkettä saaneet vuosina 2000-2009 (työeläkkeet). ETK

Kuntasektorilla osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on kasvanut jo pidemmän aikaa. Lisää vauhtia ne saivat vuonna 2005 eli sen jälkeen, kun kuntatyönantajalle tuli selvä taloudellinen hyöty siitä, ettei henkilö siirry täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle. Taloudellisen kannusteen vaikutus on hyvin havaittavissa. Kuntoutumishyvitys vauhdittaa kuntouttamisen käynnistämistä viimeistään silloin kun henkilö on kuntoutustuella, koska vaikutus työeläkemaksuun voi ulottua kolmeen vuoteen asti. Kuntatyönantajien tietoisuus varhaiseläkemenoperusteisista maksuista on selvästi lisääntynyt ja tätä kautta ainakin suurten työnantajien kiinnostus työjärjestelyiden tekemiseen on aiempaa korkeampi. Lukumäärien kehityksen perusteella näyttää siltä, että kuntoutustuelta on siirrytty useissa tapauksissa osatyökyvyttömyyseläkkeelle eikä täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle. Absoluuttisesti varhaiseläkkeiden määrä on ollut kasvussa, mutta ikävakioitu kehitys on trendimäisesti lievästi aleneva. Se merkitsee, että täysien työeläkkeiden määrä on selvästi aleneva.



Kuva 4. KuEL-työkyvyttömyyseläkkeille siirtyneiden lukumäärä ja KuEL-työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus 1995-2009. Keva

Kaikkien työkyvyttömyyseläkkeiden määrän käänne näkyy selvempänä, kun otetaan huomioon ikärakenteen muutos. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on suurempi ikääntyneissä ryhmissä ja kun näiden osuus työvoimasta on suuri, siitä seuraa alkavuuksien pysyminen korkealla tasolla. Ikävakioitu alkavuus kohosi vuoteen 2005 saakka ja on siitä kääntynyt selvästi alaspäin. Osaeläkkeiden määrä on noussut, mutta työvoimaosuutena kuitenkin vähemmän. Muutos on yhtenä tekijänä vaikuttamassa todellisen eläkeiän kohoamiseen.



TuHaid Nymän

ELÄKETURVAKESKUS

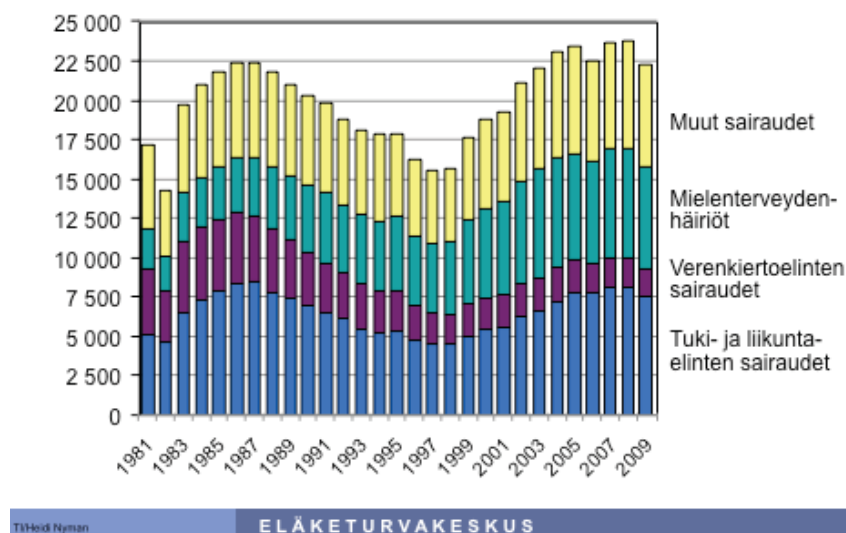
Kuva 5. Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden ikävakioitu alkavuus 1998-2009, yksityinen sektori. ETK

Lukujen suuri vaihtelu aikojen kuluessa osoittaa, että rajanveto työkyvyttömyyden ja työkykyisyyden välille riippuu paljon muistakin tekijöistä kuin terveydentilasta. Vähäisin merkitykseltään ei ole tarjolla olevien vaihtoehtojen määrä. Työkyvyttömyyseläkkeet alenivat 1970-luvun alun huipusta, mutta sittemmin yksilöllinen varhaiseläke, työttömyyseläke ja osaaika-eläke ovat pitäneet vuosittain alkavien varhaiseläkkeiden lukumäärän 40 000 eläkkeen tasolla.

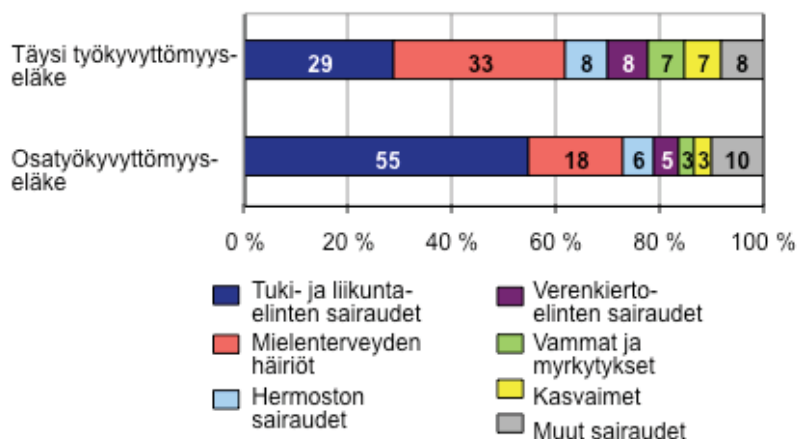
Väestön terveydentila ei selitä myöskään eri maiden työkyvyttömyyden tasoa. Sitä kuvaa vertailu OECD-maiden kesken. Työkyvyttömyysetuutta saavien osuus työvoimasta oli vuonna 2008 Pohjoismaissa 8-10 % ja Ranskassa, Espanjassa ja Italiassa 4 %:n tasolla. Syyt ovat erilaisia. Esimerkiksi Etelä-Koreassa osuus oli 2 % ja sitä selittää sikäläinen työkuultuuri. Meksikon yhden prosentin tasoa selittää sosiaalilainsäädännön taso.

Työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisen sairausperuste on muuttunut radikaalisti. Yksityisen sektorin työkyvyttömyyseläkkeistä 1980-luvun alussa sydän ja verisuonisairauksien osuus oli neljäsosa, 2010-luvulle tultaessa se on pudonnut alle kymmenen prosentin. Kolmekymmentä vuotta sitten tuki- ja liikuntaelinsairaudet olivat merkittävien alkavuuksiin vaikuttava sairausryhmä ja merkittävä se on edelleen: vajaa 30 % alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä perustuu näihin sairauksiin. Tärkeimmäksi syyksi ovat kuitenkin kohonneet mielenterveyden häiriöt, näistä masennus on nimenomaan johtanut lukujen kasvamiseen. Kolmannes työeläkkeelle siirtyneistä on lähtenyt eläkkeelle mielenterveyshäiriöiden vuoksi. Tämä sama suuntaus koskee laajemmin teollisuusmaita eikä selkeää selitystä ole olemassa. Luultavasti syynä ovat työtehtävien muuttuminen. Syyrakenteen muuttumiseen lienee vaikuttanut myös sosiaalisen kanssakäymisen mallien ja tiedonvälityksen muutosten ohella sairauksien diagnostiikka. Sairauskirjon muuttuminen merkitsee samalla työkyvyttömyyseläkkeiden pidentymistä, koska sydän- ja verisuonisairaudet johtivat monessa tapauksessa elämän päättymiseen ennen kuin henkilö ehti vanhuuseläkeikään.

Hämmästyttävää on se, että työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden jyrkkä aleneminen 1987:stä lähtien kymmenen vuoden ajan samoin kuin sitä seuraava nousu selittyy lähes yksinomaan tuki- ja liikuntaelinsairauksien muutoksilla. Nähtävästi yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke ovat kattaneet potentiaalisia tuki- ja liikuntaelinsairaita. Kun nämä mahdollisuudet ovat kaventuneet, työkyvyttömyyseläkkeet tällä perusteella ovat uudelleen kohonneet. Mielenterveyshäiriöiden osuus on noussut trendimäisesti eikä sen vaihtelu liity tilastollisesti tuki- ja liikuntaelinsairauksien osuuden vaihteluun.



Kuva 6. Yksityisellä sektorilla vuosina 1981-2009 alkaneet varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet sairauspuuryhmän mukaan. Eläketurvakeskus



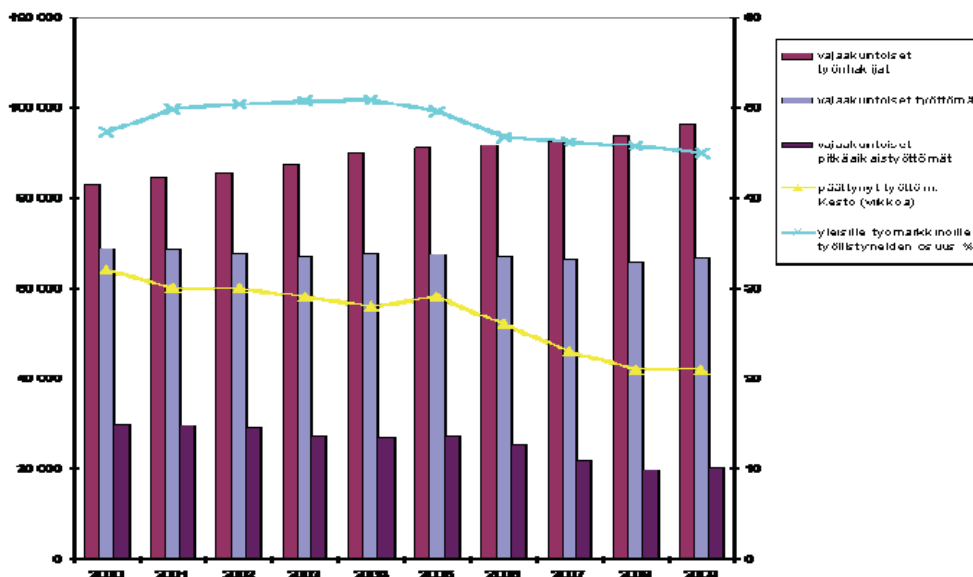
Kuva 7. Vuonna 2009 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet sairauspuuryhmän mukaan (työeläkkeet). ETK

Osatyökyvyttömyyseläkkeiden rakenne poikkeaa selvästi täysien työkyvyttömyyseläkkeiden rakenteesta. Ensin mainittujen myöntämisen tärkeimpänä syynä ovat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet. Verenkiertoelinten sairaudet ovat kummassakin tapauksessa vain vähäisessä määrässä johtavana syynä eläkkeelle siirryttäessä. Voidaan kysyä, miksi mielenterveyden häiriöt katsotaan niin peruuttamattomiksi ja hankaliksi, että niiden osuus jää alle viidenneksen osatyökyvyttömyyseläkkeistä. Osasyynä saattaa olla se, että jäljellä olevan työkyvyn käyttöön liittyy niin paljon epävarmuutta, ettei uskota sen tarjoavan kunnollista kiinnittymistä työmarkkinoille.

Kaiken kaikkiaan työkyvyttömyyseläkkeiden esiintyvyyden vaihtelusta voi päätellä, että kulloinkin työkyvyttömäksi katsottu sairaus, vika tai vamma vaihtelee kulttuurin, sosiaaliturvan kriteereiden ja työn asettamien ehtojen mukaan. Tämä havainto on tärkeä osa tätä selvitystä, koska siitä voidaan päätellä, että osatyökyvyttömyyskin riippuu samoista tekijöistä. Jos käsitteet jäljellä olevan työkyvyn käyttökelpoisuudesta muuttuvat, osatyökykyisten määrä muuttuu, vaikka työkyvyssä ei tapahtuisi muutosta. Periaatteessa muutos voi pienentää täysin työkykyisten tai täysin työkyvyttömien määrää. Jos oletetaan työelämän vaatimusten kiristyvän, osatyökyvyttömyys tulee aikaisempaa herkemmin vastaan, mutta sille ei löydy tilaa, joten se ei pienennä täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle pyrkivien määrää. Mikäli työelämä tarjoaa runsaammin vaihtoehtoja, uusia työjärjestelyjä ja enemmän erilaisuuden sietoa, osatyökykyisten määrän kasvu pienentää täysin työkyvyttömäksi tulevien osuutta.

Osa-aikaeläkkeen suosion kasvusta 2000-luvun alkuvuosina havaitaan, että vapaa-ajalla on kysyntää, jos siitä maksetaan korvaus. Osa-aikaeläkkeen myöntämisen ehtona ei ole osittainen työkyvyttömyys, joskin sitä alun pitäen perusteltiin keinona siirtää lopullista eläkkeelle siirtymistä tuonnemmaksi. Ajatuksena oli, että osa-aikaisessa työssä henkilö voi jatkaa vielä silloinkin, kun voimat eivät riitä täyspäiväiseen työhön. Vapaa-aika osoittautui kuitenkin houkuttelevaksi niillekin, joiden työkyvyssä ei ollut mitään vikaa.

Tähän mennessä ongelmana ei ole ollut osatyökyvyttömyyseläkkeen liiallinen käyttö, vaan päinvastoin. Kokemukset osa-aikaeläkkeestä osoittavat, että myöntö on edelleen perustettava huolelliseen harkintaan. Osatyökyvyttömyyseläkkeestä ei ole syytä tehdä varhennetun vanhuuseläkkeen osa-aikaista muunnelmaa. Todennäköistä on, että mitä paremmin osatyökykyisten työllistyminen onnistuu, sitä houkuttelevampana vaihtoehtona se nähdään täystyökyvyttömyyden sijasta, jolloin osatyökyvyttömyyseläke pienentää täysien työkyvyttömyyseläkkeiden määrää.



Kuva 8. Vajaatyökykyiset työnhakijat vuosina 2000 – 2009. TEM

Tässä yhteydessä on syytä todeta myös työvoimahallinnon vajaatyökykyisiksi määrittelemien henkilöiden määrä. Kuten myöhemmin todetaan, käsite poikkeaa osatyökykykäsitteestä, mutta molemmissa tapauksissa on kysymys työikäisistä, työelämän ulkopuolella tai työelämään ohuesti kiinnittyneistä henkilöistä. Työttömien vajaakuntoisten määrä on pysynyt 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen ajan suhteellisen vakaana ja lievästi alenevana.

- Työkyvyttömyyttä kuvaavista tiedoista on pääteltävissä, ettei ole olemassa kiinteää osatyökykyisten joukkoa, jonka työllistämisestä puhutaan. Osatyökykyisten määrään vaikuttavat toimintakyvyn muutosten lisäksi työelämän muutokset, sosiaaliturvan ehdot ja ”ajan henki”, se nähdäänkö uusien mahdollisuuksien olevan olemassa. Sosiaaliturvan ehtojen muuttaminen johtaa siihen, että työelämästä luopumisen paine etsii uusia väyliä. Työllistymisen edistäminen perustuu ratkaisevasti uusiin työmahdollisuuksiin.

3 Mitä työ on

Kun puhutaan työmarkkinoista ja työllistymisestä tarkoitetaan työtä, jossa työnantaja palkkaa työntekijän tekemään työnantajan osoittamaa työtä. Työtä on siis se, mitä työntekijä tekee vastiketta vastaan. Sen lisäksi työtä on se toiminta, jota yrittäjä tai omaa työtä tekevä harjoittaa saadakseen aikaiseksi hyödykkeitä, joilla on vaihtoarvoa eteenpäin myydessä. Toimeksiannossa mainittu osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien parantaminen tarkoittaa nimenomaan näin ymmärrettyä palkka- tai yrittäjätyötä.

Vanhastaan työ on nähty sekä oikeutena että velvollisuutena. Oikeus viittaa työn antamaan toimeentuloon ja arvostukseen, velvollisuus tarkoittaa työn välttämättömyyttä. ”Ken ei työtä tee, hänen ei syömänkään pidä”. Oikeus ja velvollisuus voidaan ymmärtää myös työn luonteen eroina, on mieltä innostavaa työtä ja on raadantaa, jota on tehtävä saadakseen päivittäisen elantonsa.

3.1 Muuttuva työ

Vanhastaan tiedämme, että palkka- ja yrittäjätyö ovat tuotannon tekijöitä ja talouden kasvun perusta. Tiedämme, että työ osana tuotantoa on myös yhteiskuntaa koossa pitävä voima. Sen sijaan hitaammin on ymmärretty, että työ saa yhä abstraktisempia muotoja kuten musiikki vientituotteena ja että juuri abstraktissa muodossa työ voi olla yhteiskunnan identiteettiä vahvistava voima. Työn merkityksellisyyden määrittäjänä on korostuneesti luovuus, uusien näkymien avaaminen, uusien mahdollisuuksien näkeminen. Yhteiskunnan kyky menestyä kansainvälisessä vaihdannassa ei perustu raatamiseen, vaan kykyyn saada liikkeelle ja organisoida inhimillisiä voimavaroja tavalla, joka synnyttää ihmisille uusia ja taas uusia mahdollisuuksia tarjota panoksiaan peliin. Menestys perustuu erilaisuuden voimaan, taitoon hallita erilaisuutta, ei yhdenmukaisuuden vaatimuksiin.

Työmarkkinat ovat jatkuvassa käymistilassa, työtehtävät muuttuvat ja se avaa uusia mahdollisuuksia ja sulkee vanhoja. Muutosta koetetaan liian usein hallita yhdenmukaistamisvaatimuksilla. Erilaisuuden hyväksyminen muuttaa myös käsityksiä osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksista. Työkykyä punnittaessa on tarkasteltava ennakkoluulottomasti uusien tehtävien tarjoamia mahdollisuuksia eikä arvioitava henkilön työkykyä vain aikaisempien työkokemusten ja tehtävien mukaan. Työ voidaan organisoida monella tavalla. Toimintamalleja muuttamalla siten, että osatyökykyisille löytyy sopivia töitä, on mahdollista parantaa asiakaspalvelua, kohentaa tuottavuutta ja/tai lisätä työviihtyvyyttä.

Yhä suurempi osa työstä luokitellaan palvelutyöksi. Siitäkin suuri osa on muuta kuin henkilökohtaista palvelua. Se voi olla fyysisesti kevyttä, joustavasti tehtävää työtä, joka ei vaadi sannottavaa ammattitaitoa. Mutta erikoisosajalle voidaan tarjota myös ammatillisesti vaativaa työtä järjestelemällä toimintatapa siten, että osatyökykyisyyden asettamat rajoitukset otetaan huomioon. Työtä voidaan yhä useammin tehdä esimerkiksi etätyönä, jolloin liikuntarajoitteet eivät muodostu esteeksi.

Usein esitetään näkemys, jonka mukaan osatyökykyisen olisi vaikeampi löytää sopivaa työtä jälkiteollisessa yhteiskunnassa kuin maatalousyhteiskunnassa. Tosiasiassa työ maatalousyhteiskunnassa vaati taitoa ja osaamista ja siltä osin kuin työ oli yksinkertaista, se oli todella raskasta tai erittäin heikosti palkattua. Jos eläkkeitä olisi myönnetty nykyisin perustein, heikompikuntoiset olisivat ilman muuta siirtyneet kilvan eläkkeelle. Samalla tuottavuusvaatimuksella nykyinen yhteiskunta tarjoaisi heille tilaisuuden koota ostoskärryjä markettien pihalta, etsiä asiakkaalle tavaroita hehtaarihallin sopukoista, pilkkoa kesämökkiläisten saunapuita, lapiodia vanhan rouvan omakotitalon pihan lumet ja käydä kaupassa hänen asioillaan. Tuotta-

vuoden parantamiseksi nämä ovat siirtyneet pääosin asiakkaan tai asukkaan tehtäviksi ja avustamaan kykenevät ovat joutilaina kotona sosiaaliturvan varassa. Yhteiskunnalliset innovaatiomme ovat jääneet puolitiehen. Työ ja sosiaaliturva ovat toistensa vastakohtia, vaikka ne voisivat täydentää toisiaan.

Modernin yhteiskunnan toimivuutta arvioitaessa on huomattava, että työmarkkinoiden ulkopuolellakin on toimintaa, joka täyttää toiminnallisesti työn tunnusmerkit, vaikkei niille muodostu vaihtoarvoa. Kotityöllä on kuitenkin merkittävä arvo, jos mittarina käytetään saman työn markkinahintaa, mikä tulee vastaan silloin, kun ihminen ei itse selviydy kotitöistä. Työmarkkinoiden ulkopuolella on suuri määrä sellaisia henkilöitä, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei tule kysymykseen. Osa näistä henkilöistä on työikäisiä, joiden elämänhallinta on niin puutteellista, ettei työllistymiseen ole ainakaan välittömiä edellytyksiä. Osa on ikääntymisen seurauksena menettämässä toimintakykyään. Näiden ihmisten elämän laatu paranee ja yhteiskunnan voimavarat vapautuvat toiseen käyttöön, jos heidän toimintakykynsä saadaan sellaiseksi, että he kykenevät itsenäiseen elämään ja selviytyvät kotityöstä.

Osatyökykyisen työllistämismahdollisuuksia on syytä tarkastella yleisemminkin ikärakenteen pohjalta. Ikääntyvän väestön tarpeiden hoitaminen synnyttää uusia työmahdollisuuksia osalle osatyökykyisistä. Ammattitaitovaatimukset asettavat omia rajoituksiaan, mutta eivät saisi nousta keinotekoisiksi esteiksi työtehtävien vaihtamiselle.

Varsinaisen palkkatyön lisäksi on muistettava vapaaehtoistyö ja vertaistuki. Ne voidaan nähdä osatyökykyisyyttä vaativana työnä, joka vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvaa painetta. Osatyökykyisten työllistymistä arvioitaessa on perusteltua tarkastella myös vapaaehtoistyön ja vertaistuen tarjoamia mahdollisuuksia.

Uusia mahdollisuuksia punnittaessa herää kysymys työn arvostuksesta. Sitäkin voidaan muuttaa ja siinä kansalaisjärjestöillä voisi olla merkittävä tehtävä esimerkin antajana ja toiminnan organisoijana. Pienimuotoinen vapaaehtoistyö, joka kohdistuu arjen toiminnoissa auttamiseen, onnistuu vaikka työkyky olisi olennaisesti alentunut. Toiminnan arvostusta nostamalla siitä saadaan houkutteleva vaihtoehto.

- Työn ulkoiset puitteet ja osaamisvaatimukset muuttuvat. Muutokset avaavat osatyökykyisille uusia mahdollisuuksia. Toimintamalleja muuttamalla ja erilaisten tehtävien arvostusta kohottamalla voidaan tarjota osatyökykyisille töitä, parantaa palveluja, luoda uusia auttamisen muotoja ja vähentää sosiaaliturvan kasvattamiseen kohdistuvia paineita.

3.2 Näkemyksiä työelämästä

Halu työstä luopumiseen riippuu työn houkuttelevuudesta. Eläke tarjoaa turvallisen mahdollisuuden poistua työelämästä, jos työn antama toimeentulo on epävarmaa eikä työ itsessäänkään tunnu vetovoimaiselta. Työkyvyttömyyseläkkeelle ei mennä ilmoitusasiana, mutta kuten edellä havaittiin, muutkin tekijät vaikuttavat eläkkeiden määrään kuin työkyvyn muutokset.

Akateeminen keskustelu on korostanut työelämään epätyypillistymistä, työn köyhtymistä, epävarmuuksien lisääntymistä, itsenäisyyden vähenemistä ja kiireen kasvua. Muutoksen syinä on pidetty globaalin kilpailun lisääntymistä ja ideologisen paradigman muutosta. Jälkimmäinen tarkoittaa lähinnä voiton tavoittelun korostumista, omistajan edun voimistumista. Tuotanto ei ole sidottu samalla tavalla paikkaan kuin ennen, työvoima voidaan korvata työvoimalla toisessa maassa. Sen seurauksena työn ja pääoman vanha liitto rakoilee. Pääoma on kiinnostunut asiakkaista. Tällaisen kuvauksen perusteella voisi päätellä työolojen kurjistuvan.

Työolotutkimus (Lehto & Sutela, 2009) antaa perustietoja työntekijöiden näkemyksistä. Seuraavassa esitetyt luvut ovat siitä peräisin, tulkinnot menevät pääosin kirjoittajan nimiin. Tulosten mukaan ei ole käynyt niin, että työt olisivat köyhtyneet. Työntekijöiden kokemukset eivät tue väitteitä epätyypillisten työsuhteiden valtavasta yleistymisestä 2000-luvulla. Määräaikaiset työsuhteet ovat työolotutkimuksen mukaan viime aikoina pikemminkin vähentyneet siitä, mitä ne olivat 1990-luvulla. Työolojen staattisuuden puolesta puhuu sekin, että aina lähes samanlaisessa ammatissa olleiden osuus koko palkansaajakunnasta on vähän lisääntynyt. Aina lähes samassa ammatissa on ollut yli 40 % työntekijöistä. Useissa ammateissa on ollut 14 prosenttia. Yleensä ammatinvaihtoja on sitä vähemmän mitä enemmän on koulutusta. Korkeanasteen tutkinnon suorittaneista puolet on aina ollut lähes samassa ammatissa.

Vakiintuneissa työsuhteissa on puolensa. Niiden osuuden lievä nousu voidaan ymmärtää myönteiseksi uutiseksi pätikätyön uhkien kasvun sijasta. Toisaalta työmarkkinoiden dynaamisuus on innovatiivisen tuotannon välttämätön ehto ja seuraus. Staattisen ilmapiirin ihannoiminen ei ole eduksi osatyökykyisten työllistymistä harkittaessa. Silloinhan kysymykseen tulee useimmiten työtehtävän ja ammatin vaihtaminen. Työmarkkinoiden yleinen mobilisuus lisää muutoshalukkuutta ja avaa uusia työmahdollisuuksia. Tehtävän vaihtaminen ei silloin ole ennen kuulumatonta. Nyt näyttää siltä, puolella työvoimasta on kokemusta vain yhdestä ammatista. Todennäköistä on kuitenkin, että ammatin sisällä on tapahtunut monia muutoksia tehtävissä ja työn kuvissa.

Työ on saanut myös enemmän sävyjä. Pari vuotta sitten enää 16 prosenttia palkansaajista on sitä mieltä, että heidän työnsä on yksitoikkoista, kun vuonna 1977 osuus oli vielä 24 prosenttia. Toisin päin sanottuna viisi työntekijää kuudesta ei pidä työtään tylsänä ja puuduttavana. Keskimääräistä tilannetta kuvaava luku peittää kuitenkin alleen aika paljon vaihtelua. Yksitoikkoisuuden kokemus on selkeästi asemaan sidoksissa siten, että ylemmät toimihenkilöt pitävät työtään vähiten yksitoikkoisena (7 %) ja työntekijäryhmään kuuluvat eniten (29 %). Vastaavasti voidaan arvella osatyökykyisille tarjottavan työn houkuttelevuuden vaihtelevan merkittävästi ammattiaseman mukaan.

Työpaikan sosiaalisilla suhteilla on suuri merkitys työssä viihtymiseen. Naispalkansaajista peräti 71 prosenttia katsoo, että suhteet työtovereihin lisäävät heidän työssä viihtymistään; miehistä 64 prosenttia on samaa mieltä. Työn merkityksen puolesta puhuu se, että yhdeksän kymmenestä oli sitä mieltä, että "työssämme on usein hyvä tekemisen tuntu". Lisäksi kaksi kolmesta oli sitä mieltä, että suhteet työtovereihin lisäävät työssä viihtymistä. Puhe työn merkityksestä muunakin kuin toimeentulon lähteenä saa näin vakuuttavan näytön tuekseen.

Työn ruumiillisen rasittavuuden sanotaan vähentyneen, mikä vastaa työn luonteessa ja tuotantorakenteessa tapahtuneita muutoksia. Fyysisen kuormituksen merkitystään ei pidä väheksyä: edelleen kaikista palkansaajista 35 % pitää työtään ruumiillisesti melko raskaana. Erot ryhmien välillä ovat silmiinpistävän suuria: ylemmissä miespuolisissa toimihenkilöissä osuus oli 8 % ja työntekijäasemassa olevien naisten osuus oli 73 %. Palvelutyössä osuus oli 64 % ja terveydenhoitoalalla 51 %. Luvut antavat viitteen siitä, että osatyöllistymisen mahdollisuuksia punnittaessa ruumiillisen rasituksen vähentäminen saattaa olla ratkaisevan tärkeä tekijä edelleen. Osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi on tällaisissa tapauksissa työtehtäviä järjestettävä uudelleen ja pyrittävä käyttämään työtä keventävää tekniikkaa kuormituksen keventämiseksi.

Läpikotaisin muutoksia ei ole koettu myönteisinä. Puolet vastaajista ilmoittaa, että työ on viimeisten vuosien aikana kääntynyt rasittavammaksi. Työn henkinen rasittavuus on noussut kaikkien voimakkaimmin kuntien töissä. Naisista peräti 68 prosenttia koki kunnan työn melko raskaaksi henkisesti. Henkinen rasittavuus liittyy erityisesti paljon koulutusta vaativiin tehtäviin.

Samoin kiireen tuntu on voimistunut kuluneen kolmenkymmenen vuoden aikana. Kun vuoden 1977 tutkimuksessa 18 prosenttia palkansaaajista katsoi kiireestä aiheutuvan paljon haittaavaa raskautta, oli vuonna 2008 vastaava osuus 31 prosenttia. Selvästi haitallisinta kiire on nyt terveydenhoitoalan töissä (46%). Naisten keskuudessa lisäksi opetusalan (41%) ja palvelualan (38%) työt koetaan työpaineiltaan koviksi. Korkean asteen koulutetuista 35 prosenttia, mutta perusasteen koulutetuista vain 19 prosenttia kokee paljon kiirettä. Sosioekonomisissa ryhmissä erot ovat hyvin samanlaiset kuin koulutuksessa: ylemmistä toimihenkilöistä 36 prosenttia, mutta työntekijöiden ryhmään lukeutuvista 19 prosenttia on paljon kiirettä kokevia. Ammattiryhmistä erottuu miehillä erityisesti hallinnollista johtotyötä tekevät (46 %), kun teollista työtä tekevillä kovaa kiirettä on vähiten (15 %). Työeläkekuntoutuksen kohtaamissa toiveissa kiire ja työn aiheuttama henkinen kuormitus on näkynyt halukkuutena vaihtaa ”maanaläheisiin” tehtäviin. Yhteiskunnan investointien järjestyminen puhuisi sen puolesta, että tehtävän sisältöä kehitettäisiin siten, ettei tarvita pitkää uudelleen koulutusta.

Kiireen rinnakkaisilmiönä aikaansaamisen ja hyödyllisyyden tunne ovat alentuneet. Vaikuttamismahdollisuudet tuntuvat pysyneen samoina, vaikka työntekijöiden koulutustaso ja osaaminen ovat tuntuvasti kohonneet. Vaikuttamismahdollisuuksissa suomalaiset jäivät muiden pohjoismaalaisten taakse.

Henkisen kuormituksen, kiireen ja hyödyttömyyden tunteen taustalla on suoritusmahdollisuuksien räjähdysmäinen kasvu. Vanha teollinen yhteiskunta kehitti joukon työn tekemisen normeja, joita seuraamalla tiesi toimivansa ainakin kohtuullisen hyvin, tiesi paikkansa työelämässä ja yhteiskunnassa. Muutosta voi kuvata monin tavoin, esimerkiksi kahdella kirjaimella PC. Olen toisessa yhteydessä luonnehtinut työn muutosta tällä henkilökohtaisella työvälillä, joka nettiin yhdistyneenä sitoo ihmisen käsittämättömän laajaan tiedon avaruuteen ja tuo yhä useammalle työn kaikkialle ja kaikkina aikoina. Enää ei riitä, että muistaa mitä oppikirjoissa sanottiin. On osattava hakea uutta tietoa, on osattava soveltaa sitä, on osattava toimia verkostoissa, on osattava itse asettaa rajat. Työntekijää eivät enää rajoita, mutta eivät myöskään suojaa vanhat tavat, tottumukset tai työ- ja ammattinormit. Sata vuotta sitten olisi pidetty herrojen haaveena sellaista työ- ja vapaa-ajan limittymistä ja työn yksilöllistymistä, joka nyt on mahdollista monelle. Silloin ei olisi myöskään uskottu, että sen mukana tulevat ahdistus ja masennus. Ne ovat tulleet, koska emme hallitse itseemme kohdistuvia odotuksia. Osatyökyvyttömiä työllistämisen onnistumisen välttämätön ehto on työhön liittyvien odotusten saataminen hallittuun muotoon.

Syrjintää työsuhteen tilapäisyyden tai osa-aikaisuuden vuoksi on kokenut 15 prosenttia, ikään perustuva syrjintä on vähentynyt ja vammaisuuteen ja vajaakuntoisuuteen perustuvaa syrjintää ilmoitetaan äärimmäisen harvoissa vastauksissa. Vastauksia tulkittaessa on luonnollisesti muistettava, että syrjintäkokemuksia tulee yleensä syrjityille ja jos näitä on vastaajissa vähän, osuus jää pieneksi.

Työ näyttää tulleen monipuolisemmaksi ja työyhteisö on useimpien mielestä vetovoimainen. Se puoltaisi ajatusta, että työntekijöillä on kiinnostusta jatkaa osatyökykyisinäkin työelämässä. Siihen viittaa myös tutkimuksen antama tulos: Ennen vanhuuseläkeikää eläkkeelle siirtymistä usein ajatteleiden osuus on vähentynyt – ei paljoa, mutta kuitenkin – 19 prosentista 17 prosenttiin ja asiaa joskus ajatteleiden osuus 37 prosentista 34 prosenttiin vuosina 2003–2008. Kun työstä luopuminen tulee harvemmin vaihtoehtona mieleen, on luultavaa, että samalla kasvaa kiinnostus jatkaa työelämässä siinäkin tapauksessa, että työkyky alenee niin paljon, että puhutaan osatyökykyisyydestä.

Osatyökyvyn käytön esteeksi voi nousta osa-aikaisten työpaikkojen puute. Vuonna 2008 työolotutkimukseen osallistuneilta vähintään 45-vuotiailta vastaajilta kysyttiin myös sitä, millaisina he kokivat työpaikkansa mahdollisuudet järjestää osa-aikatyötä osa-aikaeläkkeelle halualle. Vastaus antaa viitteitä myös osaeläkkeen käyttömahdollisuuksille. Kolme viidestä vastaajista piti mahdollisuuksia erittäin hyvinä tai melko hyvinä. Parhaimmiksi mahdollisuudet arvioidaan valtiosektorilla, missä työntekijöistä kolme neljästä pitää mahdollisuuksia erittäin tai melko hyvinä. Yksityissektorilla vastaava luku on kolme viidestä ja kuntasektorilla kaksi kolmesta.

Myönteisen kehityksen puolesta puhuu sekin, että 45 vuotta täyttäneistä yli puolet sanoo voitavansa harkita työnteon jatkamista jossain määrin vanhuuseläkkeellä ollessaan. Kaksi viidestä pitää mahdollisena sijaisuuksia ja joka kymmenes voisi harkita osa-aikatyötä. Kiinnostus nousee vanhuuseläkeiän lähestyessä. Ikäryhmässä 55-65 kolme viidestä sanoo voitavansa jatkaa työelämässä vanhuuseläkkeellä ainakin silloin tällöin. Mahdollisesti tähän on vaikuttanut se, että itse arvioitu työkyky on noussut hivenen sekä miehillä että naisilla vuodesta 1997 siitäkin huolimatta, että palkansaajakunta on ikääntynyt.

Jaksamiseen vaikuttaa olennaisesti työn tarjoama sisältö. Vuoden 2010 työolobarometrissa kysyttiin arvioiko henkilö jaksavansa vielä kahden vuoden kuluttua samassa tehtävässä. Tulokset osoittavat, että ne palkansaajat, jotka kokivat jaksavansa terveyden puolesta kahden vuoden kuluttua aivan varmasti, heistä 37 prosenttia koki myös, että työpaikassa oppii koko ajan uusia asioita erittäin hyvin. Sitä vastoin ne palkansaajat, jotka tuskin jaksavat oman kokemuksensa mukaan jatkaa työelämässä kahden vuoden kuluttua, heistä 8 prosenttia koki enää oppivansa koko ajan uusia asioita. Samoin työilmapiirin avoimuus näkyy jatkohaluissa, luopujat kokevat esimiesten toimintatavan kielteisempänä.

Työuraansa pidentämistä suunnittelevat voivat muutenkin joutua kamppailemaan työpaikalla vallitsevaa mielipideilmastoa vastaan. Kaikesta siitä huolimatta, jota on pidetty ikääntyneiden työntekijöiden kokemuksen merkityksestä ja hiljaisesta osaamispääomasta vain joka kolmas koki, että työpaikalla arvostetaan vanhempien työntekijöiden osaamista. Osuus voisi tuntua kohutuulliselta, jos se olisi nousussa, mutta kehitys on kulkenut laskevaan suuntaan kaikilla sektoreilla, tuntuvimmin valtionhallinnossa. Jos ikääntyneiden työntekijöiden jatkosuunnitelmia vastassa on työyhteisön torjuva suhtautuminen, joka näkyy monista pienistä vihjeistä, suunnitelmien toimeenpano saattaa loppua alkuunsa. Ongelmallisin on kuitenkin ikääntyneen työttömän asema, ikärasmin läsnäolo ei ole poissuljettu työvoimaa rekrytoitaessa.

- Ulkoisesti työolot ovat kulkeneet vakiintuneeseen suuntaan. Toisaalta muutostalouden puolesta puhuu se, että yli puolet on kokenut merkittäviä muutoksia työelämässä. Muutostaloutta tarvitaan, jotta osatyökyvyttömyyden perusteella mahdollisesti eteen tuleva ammatin vaihto koetaan myönteisenä mahdollisuutena. Tulokset osoittavat, että työelämä itsessään koetaan myönteiseksi ja sen vetovoimaa perustuu muuhunkin kuin ansiotuloihin. Työn sisältö ja vaikutusmahdollisuudet eivät ehkä ole parantuneet niin paljon kuin koulutustason nousun siivittämät odotukset ovat antaneet olettaa. Työn hallinta ei ole toivotulla tasolla. Silti yli puolet ikääntyneistä työntekijöistä voisi harkita työskentelyä silloin tällöin vielä eläkkeelle siirtyttyään. Työn sisältö, työn järjestäminen, työyhteisön ja esimiehen suhtautuminen vaikuttavat ratkaisevasti lopulliseen päätökseen.

4 Käsityksiä osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksista

Työkyvyttömyyseläkkeiden kehitystä kuvaavat käyrät osoittavat, ettei ole olemassa vakiintunutta työkyvyttömyyden ja osatyökykyisyyden tilaa. Työ, työympäristö ja lainsäädäntö muuttuvat ja samalla muuttuvat käsitykset työn asettamista vaatimuksista. Jos ajattelutapa työstä ja työkyvystä muuttuu, osatyökykyisten määrä voi heilahtaa reippaasti suuntaan tai toiseen.

Kysymys on todella heterogeenisestä ryhmästä, kuten seuraavaksi pyrin osoittamaan. Sen jälkeen kuvaan lyhyesti, mitä tiedetään osatyökykyisten työllistymis- ja työllistämishalukkuudesta.

4.1 Osatyökykyisten heterogeenisuus

Yhtenä osatyökykyisten työllistymisen haasteena, mutta myös mahdollisuutena on ryhmän heterogeenisuus. Ensimmäisenä epäilemättä tulevat mieleen työllistämisen vaikeudet, onhan ryhmän identiteetti harvinaisen ohut, jos sitä yleensä on olemassa. Jotkut ovat työssä, osa on eläkkeellä, jotkut hyvin koulutettuja, jotkut tuskin peruskoulusta selvinneitä, osa on synnyntäisen vamman takia siirtynyt suoraan eläkkeelle, monet ovat työttöminä tai vetäytyneet pois työmarkkinoilta opiskelemaan tai kotityön tekijöiksi. Ryhmään kuuluu nuoria ja ikääntyneitä, ammattitaitoisia ja koulunsa keskeyttäneitä, fyysisesti ja psyykkisesti sairaita ja vammaisia, työttömyysalueella eläviä ja hyvin vetävien työmarkkinoiden äärellä asuvia. Kysymys on osittain työttömistä työnhakijoista, osittain ei. Osa heistä haluaisi työelämään, osa ei ainakaan ilman eri herättelyä.

Osalle työllistyminen on likipitään yhtä helppoa tai vaikeaa kuin vastaavan täysin työkykyisen henkilön työhön sijoittaminen. Työllistettävyyteen vaikuttavat työkyvyttömyyden syy, työhistoria, ikä, koulutus ja se, kuinka hyvin työkyvyn puutteen mukana tulevat haitat ovat ennakoitavissa. Jos haitan vaikutukset ovat ennakoitavissa, ammattitaito on riittävä, henkilö on työelämässä ja muuten hyvässä työkuunnossa, työn jatkuminen osatyökykyisenäkin voi parhaassa tapauksessa jatkua mutkattomasti mahdollisen kuntoutuksen jälkeen tutussa ympäristössä. Jos sen sijaan kysymys on pitkäaikaisesti työttömänä olleesta, työkykyään menettäneestä, ammattitaidoiltaan puutteellisesta työnhakijasta, jonka elämäntavat ovat lisäksi epä säännölliset, työpaikan löytymisen toiveet ovat paljon pienemmät.

Suunniteltaessa toimia osatyökykyisten työllistämiseksi on otettava huomioon ryhmän eriaiainaisuus. Osassa tapauksissa työterveyshuollon toimet yhdistyneenä omatoimiseen kuntoutumiseen riittävät turvaamaan työn jatkuvuuden ja mahdollisesti myös uudelleen työllistymisen. Joissakin tapauksissa on alkuvaiheessa keskityttävä elämänhallinnan parantamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osa työllistymisestä voi toteutua tavanomaisin keinoin, joiden käyttöä voidaan tehostaa taloudellisia kannusteita kehittämällä. Suurin osa tapauksista vaatii kuitenkin räätälöityjä toimia, joiden ajoituksen ja mitoituksen tulee lisäksi sopia toisiinsa.

Alussa mainittu mahdollisuuksien näkeminen perustuu ryhmän segmentointiin. On ikääntynyt sairaanhoitaja, joka voisi jatkaa hallinnollisissa tehtävissä, mutta ei enää osastolla. On lievästi kehitysvammainen, joka voisi avustaa kaupan tavarankäsittelyssä. Nivelrikko voi estää siivoamisen, mutta mahdollistaa kevyen avustavan työn laitoksessa. Mahdollisuuksien näkeminen on kiinni mielikuvituksesta ja uskalluksesta.

Kun tulkitaan seuraavassa esitettäviä työntekijöiden, työkyvyttömyyseläkkeellä olevien, vammaisten ja työnantajien vastauksia, on hyvä pitää mielessä, että ne perustuvat vallitsevaan ajattelutapaan, joka voisi olla toinenkin.

- Osatyökykyiset ovat ryhmänä äärimmäisen heterogeeninen, mutta samalla potentiaalinen mahdollisuus työmarkkinoilla ja tähän mahdollisuuteen tulisi tarttua. Työllistäminen ja työllistymishalukkuuden lisääntyminen edellyttää toimintamallin uudistamista. Erilaisuudelle on löydettävä enemmän sijaa ja käyttöä työmarkkinoilla.

4.2 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien käsityksiä

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien näkemyksistäkin on saatu tuoretta tietoa (Raija Gould ja Kasimir Kaliva). Vuonna 2008 työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkettä saaville lähetetyn kyselyn sekä Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen perusteella on voitu tämentää eläkeläisten näkemyksiä. Kuten voi odottaa, keskimäärin työkyvyttömyyseläkeläiset arvioivat työkykynsä varsin huonoksi. Korkeampi koulutus ja asiantuntija-ammateissa toimiminen yhdistivät kohtalaisen hyväksi koettuun työkykyyn.

Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavista 5 prosenttia kävi työssä ja lisäksi 21 prosenttia halusi työhön. Valtaosa teki tai halusi satunnaista työtä ja vain muutamia tunteja viikossa. Osatyökyvyttömyyseläkettä saavista työssä kävi 68 prosenttia ja lisäksi työhön halusi 7 prosenttia. Työssäkäynti oli yleensä säännöllistä, mutta osa-aikaista.

Kaikkiaan alle 63-vuotiaista työkyvyttömyyseläkeläisistä noin 19 000 teki jonkin verran ansiotyötä. Työhön halukkaita oli yli 33 000. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien työssäkäyntiin ja työhalukkuuteen olivat yhteydessä mm. myynti-, kuljetus- ja palvelutehtävissä sekä erityisasiantuntijatyössä toimiminen, kohtalaisen hyväksi koettu työkyky ja keskimääräistä nuorempi ikä. Täyttä eläkettä saavien työhalukkuuteen kytkeytyi myönteinen näkemys työkyvyn kehityksestä sekä työskentely johto- ja asiantuntijatehtävissä.

Kaikista työkyvyttömyyseläkkeen saajista 18 prosenttia arvioi eläkkeen ansaintarajojen vähentäneen työntekoa. Työssä käyvistä täyden eläkkeen saajista lähes puolet ja osatyökyvyttömyyseläkeläisistä runsas neljännes olisi tehnyt ainakin vähän enemmän työtä, jos ansaintarajat olisivat sen sallineet.

Mielenterveyssyiden vuoksi eläkkeelle siirtyneistä noin 14 500 halusi työhön, kun vastaava lukumäärä tuki- ja liikuntaelinten sairauksien ryhmässä oli 7 600. Työssäkäyviä oli puolestaan enemmän tuki- ja liikuntaelinten sairauksien (6 800) kuin mielenterveyden häiriöiden (5 200) ryhmässä.

Kaiken kaikkiaan työvoiman kysynnän puute koettiin työllistymisen esteeksi. Tätä tukee Gouldin jatkoanalyysi, jonka mukaan asuinalueella vallitsevalla työvoiman kysynnällä on vaikutusta osatyökykyisten työllistymiseen. Työllistymishalukkuus ei vaihtelee työllisyystilanteen mukaan eikä liioin työkyvyttömien työllistymisen. Näin ollen ainakin osatyökykyisten työllistymisen on tällä hetkellä ensi sijassa kiinni työvoiman kysynnästä.

Mikäli työhön haluavat työkyvyttömyyseläkeläiset olisivat olleet työssä, vuoden 2008 työllisyysaste olisi kasvanut kaikkiaan noin yhden prosenttiyksikön verran ja 50 vuotta täyttäneillä runsaat kaksi prosenttiyksikköä. Tehtyjen työtuntien määrä olisi sen sijaan kasvanut selvästi vähemmän.

Tuloksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota eläkekannan lisäksi eläkevirtaan. Jos osatyökykyisiä käytettäisiin aktiivisemmin, vuosittain eläkkeelle siirtyvien määrä alenisi useilla tuhansilla, mikä näkyisi eläkemenojen alenemisena ja verotulojen kasvuna.

- Työkyvyttömyyseläkkeellä olevista yli 30 000 ilmoittaa olevansa halukas työskentelemään jonkin verran. Työkyvyttömyyslukujen vaihtelun perusteella voidaan otaksua, että käyttäytyminen riippuu myös siitä, miten käsitykset työstä ja sosiaaliturvasta yleisesti ottaen kehittyvät. Työvoiman kysynnän kasvu voisi johtaa myös tarjonnan kasvuun.

4.3 Vammaisten käsityksiä työelämään siirtymisestä

Vammaisjärjestöjen jäsenille tehdyn kyselyn perusteella (Veera Laiho, Anneli Happonen, Terhi Latvala, Anna-Kaisa Rämö 2010) voitaisiin olettaa, että vammaisista henkilöistä hieman yli kolmasosalla on erinomainen tai hyvä työkyky. Vammaisista hieman alle puolet, noin 30 000 on halukkaita ja kykeneviä tekemään työtä ainakin jonkin verran. Heistä noin puolet haluaisi säännöllisen kokoaikaisen työn. Vammaisista noin kolmasosa on ollut työelämässä viimeisen kahden vuoden aikana. Tuki- ja liikuntaelinvammat, neurologiset vammat ja sairaudet sekä mielenterveysongelmat ovat kolme yleisintä syytä, jotka vaikeuttavat vammaisten henkilöiden työntekoa. Vammaisista 15 % on viimeisen kahden vuoden aikana osallistunut lääkinnälliseen kuntoutukseen työkyvyn ylläpitämiseksi

Kuljetuspalvelut, esteetön työympäristö ja tietokone tai muu tekninen apuväline mahdollistaisi monen vammaisen työskentelyn. Työllistymistä helpottavien tukien ja apuvälineiden haku-prosessit voivat kuitenkin olla niin hankalia ja aikaa vieviä, että ne nousevat työnsaannin esteeksi. Monet vammaiset eivät usko omiin työllistymismahdollisuuksiinsa, mikä omalta osaltaan heikentää heidän työnhakumotivaatiotaan ja vaikeuttaa työllistymistään.

Toisessa tutkimuksessa selvitettiin vammaistukea saaneiden ja työssä käyneiden henkilöiden kokemuksia työn sisällöstä ja työolosuhteiden mukauttamisesta avoimilla työmarkkinoilla (Nevala, Kalliomäki-Levanto, Jääskeläinen, Hirvonen ja Karojärvi, 2010). Osallistujilla oli liikunta-, näkö- tai kuulovamma tai kommunikaatiohäiriö. Neljä viidestä oli vakituksessa työsuhteessa ja vajaa puolet työskenteli osa-aikaisesti. Tulosten mukaan vammaiset ja pitkäaikaissairaat työntekijät olivat innostuneempia työstään kuin suomalaiset palkansaajat keskimäärin. Työn luonnetta kuvaa se, että vammaiset työntekijät käyttivät työssään tietokonetta enemmän kuin suomalaiset työntekijät keskimäärin. Puolet katsoi, etteivät heidän työtilansa olleet työn sujuvuuden kannalta toimivia ja käytännöllisiä. Ne työntekijät, joille oli tehty riittävästi työolosuhteiden mukauttamisratkaisuja, kokivat työkykynsä muita paremmaksi ja yhteistyön työnantajan, työterveyshuollon ja kuntoutuksen kesken toimivan muita paremmin.

Työterveyshuollon toiminnassa oli ilmeisesti toivomisen varaa. Alle puolet ilmoitti, että työterveyshuolto oli työpaikkaselvityksen yhteydessä tutustunut heidän työhönsä ja työpisteesensä. Vajaa kolmannes vastanneista ilmoitti, että heidän työnantajansa oli itse kustantanut työoloissa tehtyjä mukauttamisratkaisuja. Työvoimahallinnon myöntämää työolosuhteiden järjestelytukea oli saanut vain 6 % ja palkkatukea 7 % vastaajien työnantajista.

Tutkijat toteavat, että työolosuhteiden mukauttaminen ja osa-aika työ mahdollistavat vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden toimimisen avoimilla työmarkkinoilla ja että työterveyshuollon valmiuksia vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työkyvyn tukemiseksi pitää parantaa ja työterveyshuollon asiantuntijoiden käyttöä lisätä. Työpaikoilla hyviksi todetut mukauttamisratkaisut ovat hyödynnettävissä myös laajemmin osatyökykyisten ja ikääntyvien henkilöiden työurien pidentämisessä.

Hietalan ja Lavikaisen huonokuuloisia työelämässä käsittelevä tutkimus antaa sen kuvan, että mukautuksia työpisteisiin on tehty melko harvoin. Taustamelu vähentää usein työtilojen toimivuutta, eikä apuvälineistä saada lisäapua. Huonokuuloiset kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa työtahtiin ja -määrään vähäisiksi, mikä vaikeuttaa työssä jaksamista. Huonokuuloisten työllisyysnäkökulmat ovat asianomaisten mielestä varsin synkät, eikä valtaosa vastaajista usko saavansa työtä työnhakutilanteeseen joutuessaan.

Jälleen kerran voidaan todeta, että tietoa on, mutta se ei muutu toiminnaksi. Työterveyslaitoksen sivuilta löytyy tietoa esteettömästä työympäristöstä yllin kyllin samoin kuin muuta asiantuntija-apua. Esteettömyyden toteuttaminen ei myöskään aina ole kallista. Esteettömyyden toteuttamisen jarruna ei ole tiedon tarjonnan niukkuus, vaan sen soveltamisen vähäisyys. Siihen pitäisi paneutua vakavasti, muuten tietoaarteet menevät hukkaan.

- Täysin erilaisella menetelmällä kuin edellisessä jaksossa kuvatussa tutkimuksessa käytettiin, tässäkin tapauksessa saadaan tulokseksi, että työmarkkinoille haluaisi noin 30 000 vammaista. Vammaisten omat arviot työllistymismahdollisuuksista ovat pessimistisiä. Toisaalta työssä olevat olivat keskimääräistä motivoituneempia työhönsä ja mukauttamistoimilla täystehoista työllistymistä voitaisiin selvästi lisätä. Mukautustoimiin ja työterveyshuoltoon ei oltu tyytyväisiä.

4.4 Työnantajien käsityksiä

Tutkimuksia ja selvityksiä työntekijöiden työkyvystä ja kokeiluista on verraten paljon kuten edellä kuvatustakin voi päätellä. Jonkun verran on pyritty kartoittamaan myös työnantajien käsityksiä vaikeammin työllistettävien työn saamiseen liittyvistä näkökohdista. Seuraavat näkökohdat on poimittu Kauhaluoman ja Härkäpään vuonna 2006 tehdystä tutkimuksesta.

Tutkimuksessa selvitettiin työllistävätkö yksityisen palvelualan yritykset työnhakijoita heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä, millaisia kokemuksia työnantajilla on työllistamisestä ja julkisista työllistämispalveluista sekä miten työnantajat arvioivat työllistämispalveluja koskevien kehittämis ehdotusten vaikuttavan työllistämiseen.

Työnantajien vastausten perusteella näyttää siltä, että vammaiset ja varsinkin kehitysvammaiset ja psyykkisesti vajaakuntoiset ovat vähiten haluttuja verrattaessa ammattikouluttamattomaan nuoreen, pitkäaikaistyöttömään tai maahanmuuttajaan

Työn tekemiseen ja työssä selviytymiseen ei kauttaaltaan liittynyt torjuvia näkemyksiä. Kolme viidestä työnantajasta katsoi, että työmarkkinoiden marginaalialueella olevat työntekijät tulevat sinänsä toimeen muiden kanssa ja ovat sitoutuneita työhönsä. Yli puolet työnantajista arvioi, että erityisjärjestelyt ovat ongelmallista ja työkyvyttömyyden riski on suurempi. Samaa suuruusluokkaa oli epäily siitä, selviytyvätkö he työstään. Ylipäättänsä pätevyys arvioiminen koettiin ongelmaksi ja työllistämisen epäiltiin olevan kustannuksiin nähden tehoton. Työnantajan saaman neuvonnan ja tuen katsottiin olevan riittämätöntä. Toisaalta vajaa puolet vastaajista ei pitänyt näitä merkittävinä tekijöinä ja myönteisyys oli suurempi niiden työnantajien keskuudessa, joilla oli kokemusta tähän ryhmään kuuluneiden henkilöiden työllistamisestä. Suurissa yrityksissä suhtautuminen oli myönteisempää.

Toinen työnantajien käsityksiä kuvaava tutkimus on Tuula Kukkosen väitöskirja: ”Vastuun uusjako: Vajaakuntoisten työkyky ja työllistyminen yritysten näkökulmasta.”

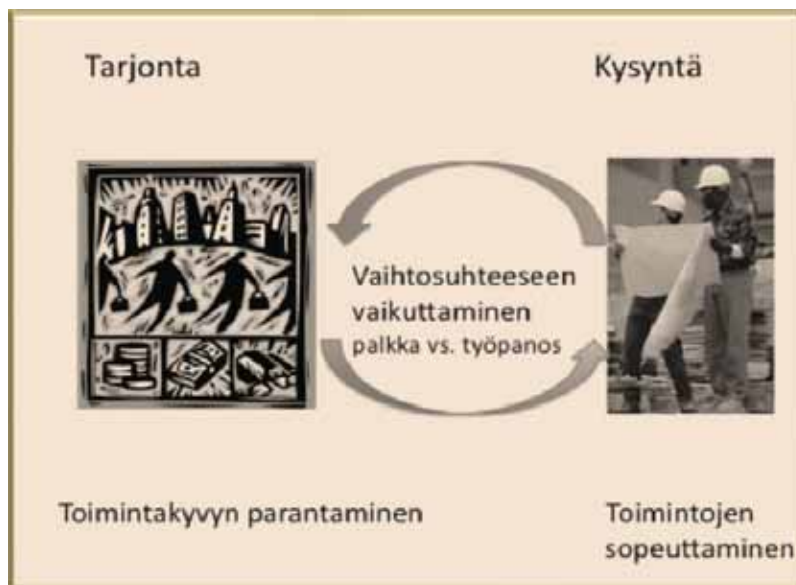
Kukkosen mukaan merkittävin haaste vajaakuntoisten työllistymisessä on yritysten näkökulmasta työn räätälöinti: työtehtävien muotoilu työntekijän työkykyä vastaavaksi. Räätälöinti koetaan aikaa vieväksi, työyhteisön suhtautumiseen kielteisesti vaikuttavaksi sekä erityistä osaamista vaativaksi. Työyhteisön suhtautumisella on suuri merkitys johdon tekemiin rekrytointipäätöksiin.

Mikäli työssä olevien työn muotoilussa on onnistuttu, niin kehitettyjä toimintatapoja voidaan soveltaa myös, kun yritykseen rekrytoidaan uusia työntekijöitä, joilla on tarvetta työkyvyn mukaiseen työn räätälöintiin.

- Vajaakuntoisia palkanneet työnantajat suhtautuvat myönteisemmin heidän työllistämiseensä. Näyttää siltä, että suuri ellei suurin osa työnantajista kokee osatyökykyisen henkilön työllistämisen sisältävän riskejä ja vaativan erityisponnisteluja niin paljon, että mieluummin vältetään tällaisen henkilön rekrytointia. Palkkaaminenhan rinnastetaan johtamistaidon oppikirjojen kielikuvissa investointiin, jossa ei saa epäonnistua.

5 Työllistymistä edistävästä toimista

Työmarkkinoilla vallitsevaan kysynnän ja tarjonnan suhteeseen on pyritty vaikuttamaan monin eri keinoin. Tarjolla olevan työvoiman laatuun on vaikutettu muun muassa koulutuksen, kuntoutuksen ja työharjoittelun avulla. Osatyökykyisiä palkkaavia yrityksiä, virastoja ja järjestöjä on ohjattu uusien toimintamallien ja sopeutuskeinojen käytössä. Kysynnän lisäämiseksi on vaihtosuhdetta muutettu maksamalla osatyökykyiselle osittaista sosiaaliturvaa ja työnantajalle korvausta, joka kattaa työkyvyn vajauksen.



Kuva 9. Työvoiman kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia tekijöitä

Näitä toimenpiteitä on arvioitava kustannusten ja saatujen hyötyjen mukaan. Työhön perehdyttäminen voi parhaimmillaan olla muutaman tunnin työpanos, uudelleen koulutus voi kestää vuosia. Panosten tuottamaa hyötyä on mahdollista tutkia, mutta tutkimuseettiset näkökohdat asettavat merkittäviä rajoituksia. Kansalaisia ei voida jakaa satunnaisesti etuja saaviin ja ei-saaviin, jota koeasetelma edellyttäisi. Usein on tyydyttävä vertailemaan eri ryhmiä keskenään, mikä ryhmä sai eniten irti koulutuksesta tai kuntoutuksesta. Vertailu voi kohdistua myös aikaisempaan joukkoon, johon kyseistä toimenpidettä ei vielä sovellettu.

Seuraavassa on esitetty arviointien tuloksia. Ensin kuvataan kannustimia ja sen jälkeen työllistämisen- ja kuntoutustoimien vaikutuksia. Yleishavainto on, että tutkimus on tällä alueella vilkastunut, mutta paljon lisätietoa vielä kaivataan.

5.1 Kannustimista

Keskustelu hyvinvointivaltion kriisistä alkoi jo 1970-luvun lopulla öljyn hinnan nousun synnyttämän stagflaation, inflaation ja stagnaation yhdistelmän tuloksena. Yhtenä tienä ulos pysähdyksen tilasta oli ”aktiivinen yhteiskunta”, jota käsiteltä erityisesti OECD:n toimesta markkinoitiin. Yhä äänekkäämmin epäiltiin, että ”insenttiivit” eli kannusteet oli asetettu väärin, työn tekeminen oli tullut kannattamattomaksi. Työmarkkinat eivät enää toimineet niin kuin olisi pitänyt.

Tähän keskusteluun on liittynyt epäileviä ääniä, jotka ovat pitäneet hanketta peiteltynä yrityksenä muuttaa tulonjakoa ja heikentää sosiaaliturvaa tai ainakin paternalistisena politiikkana, jossa työttömien ja muidenkin sosiaaliturvan varassa olevien elämää ryhdytään kontrolloimaan (van Evijk 2010).

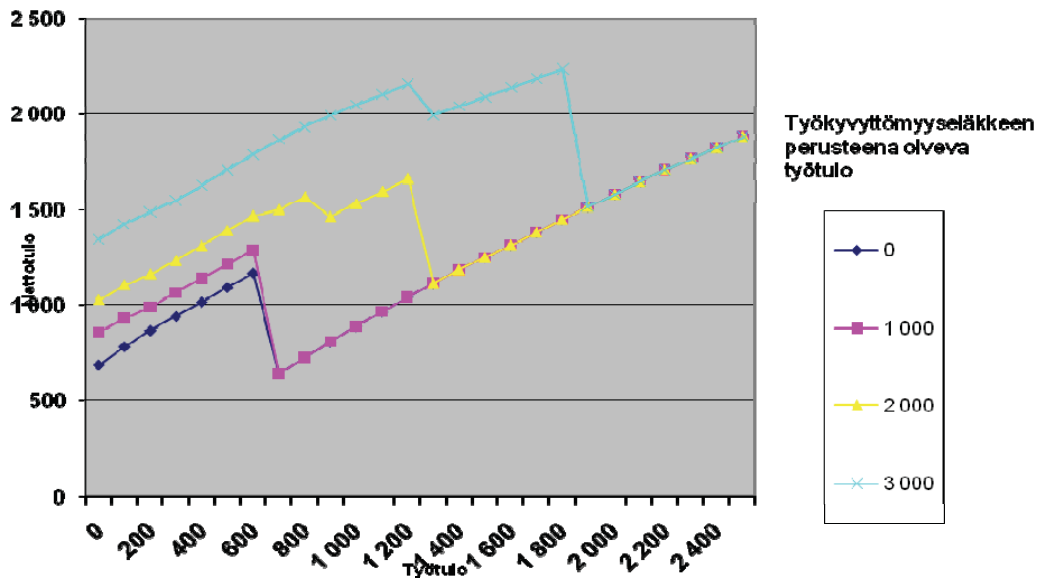
Eettinen keskustelu kannusteista on paikallaan, koska aina ei ole helppo sanoa, onko tavoitteena luoda ihmisille mahdollisuuksia vai pakottaa hänet valitsemaan tietty vaihtoehto vai hieman kumpaaakin siitä riippuen millaisesta tapauksesta on kysymys. Liisa Björklund kuvaa erinomaisesti väitöskirjassaan kannusteiden problematiikkaa, muun muassa kannusteiden roolin ja sisällön eroa sen mukaan puhutaanko työssä olevista, aktiivisista tai passiivisista työttömistä, syrjäytyneistä, vapaamatkustajista tai väärinkäyttäjistä. Vapaamatkustajia ja väärinkäyttäjiä voidaan johdattaa oikealle polulle muuttamalla etuuksien ehtoja, syrjäytyneet tarvitsevat muuta tukea.

Kannustavuus ja kannustaminen perustuvat moniin yhteiskunnan sisään rakentuneisiin ja rakennettuihin ominaisuuksiin luottamuksen ilmapiiristä verotuslainsäädäntöön. Ne ovat olennainen osa kaikissa oikeudenmukaisuusteorioissa. Tämän selvityksen tarkoituksperiin liittyy ehkä parhaiten Amartya Senin korostama tavoite antaa ihmiselle lisää vapautta parantamalla heidän kyvykkyyttään toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Ihmisten elämäntilanteiden erilaisuuden takia kannusteet ovat oikein käytettynä tilannesidonnaisia.

Sosiaaliturvaan liitettyinä kannusteilla tarkoitetaan yleensä vain taloudellisia kannusteita eli työn tuomaa tulonlisäystä. Jos hyötyä ei synny, henkilön sanotaan olevan tuloloukussa. Tulosidonnaisten maksujen ja etuuksien sekä verotuksen yhteisvaikutus voi johtaa siihen, että nettohyöty jää pieneksi. Laitala ja Viitamäki ovat arvioineet, että 3-5 % palkkatuloa saavista kotitalouksista on sellaisia, joiden efektiivinen marginaaliveroaste on vähintään 70 % . Näistä puolet on yksinasuvia ja kolme neljästä kuuluu alimpaan tulodesiiliin. Tähän arvioon eivät kuulu eläkkeeltä työhön yrittävät. Heidän kohtaamansa loukut voivat olla todella merkittäviä.

Osatyökykyiset ovat ryhmänä heterogeeninen ja siitä syystä tulo- tai työttömyysloukku voi tulla vastaan monessa muodossa. Kansaneläkkeen ja asumistuen varassa elävä havaitsee ansiotyön leikkaavan asumistukea. Jos tulot nousevat takuueläkkeen (687,74 euroa/kk, 1.3.2011) tasoa korkeammiksi, eläke lakkaa. Ansiotulon lisäystä voi seurata huomattavasti suurempi eläkkeen menetys. Kaikille ei myöskään hoitotuen lakkaamista korvata vammaistuell, jolloin menetys on vielä suurempi. Työeläke lakkaa, jos ansiot yltyvät 60 prosenttiin työeläkkeen vakiintuneesta ansiosta ja muuttuvat osaeläkkeeksi, jos ansiot ovat enemmän kuin 40 %, mutta enintään 60 % ja tilanteen arvioidaan jatkuvan yli vuoden.

Alla olevasta Pertti Honkasen laatimasta laskelmasta voidaan nähdä, millaisia loukkuvaikutuksia näin syntyy. Jos esimerkiksi henkilö, jonka työeläkkeen perusteena oleva tulo on 1000 euroa kuukaudessa, ansaitsee niukasti yli 600 euroa, käteen jäävät tulot putoavat jyrkästi ja ansiotulojen on nouseva 1 600 euroon ennen kuin hän pääsee samalle nettotulotasolle, jossa hän oli vajaan 600 euron ansiotuloilla. Jos ansioeläkkeen perusteena oleva työtulo on 3 000 euroa kuukaudessa, loukut tulevat vastaan myöhemmin, ensimmäinen noin 1 300 euron kohdalla ja syvempi loukku 1 900 euron kohdalla. Yhteenvetona voidaan todeta, että rajan ylitys voi johtaa, ei ainoastaan rajan läheisyydessä, vaan hyvin pitkällä matkalla niin merkittävään tulojen leikkaantumiseen, ettei taloudellisia perusteita työhön siirtymiselle tai työn vastaanottamiselle tosiasiasa ole. Taloudellisesti ajateltuna tämä on kiistaton este osatyökykyisille pyrkiä työmarkkinoille tai työmarkkinoilla eteenpäin – mikäli hän tietää lopullisen tulon muodostuksesta.



Kuva 10. Työtulon vaikutus nettotuloon työkyvyttömyyseläkkeen saajille (nykyinen laki). Kela/Honkanen

Raija Gouldin työkyvyttömyyseläkeläisten työssäkäyntiä ja työssäkäyntihalukkuutta koskevan aineiston perusteella tekemä jatkoselvitys osoittaa, että pelkän kansaneläkkeen saajista ei-työssä olevista vain 10 prosenttia ilmoitti haluavansa työhön, sen sijaan 687-1079 euron työeläkkeellä olevista joka viides ei-työssä olevista sanoi olevansa halukas työhön. Edellä olevan perusteella jälkimmäisen ryhmän suurempi halukkuus ei selity paremmilla kannustimilla. Tässäkin ryhmässä ansiotulojen lisäys voi johtaa nettotulojen vähennykseen. Siltä vältetään, jos ansiotulojen lisäys on riittävän pieni eikä osu kuilun kohdalle tai niin suuri, että harpataan sen yli. Kuvio auttaa ymmärtämään, että puolet työssä olevista työkyvyttömyyseläkeläisistä on kokenut tulorajojen rajoittavan työssä oloa.

Ainakin on selvää, että lisätietoja käyttäytymisestä todellisissa tilanteissa tarvitaan lisää. Voidaan nimittäin kysyä, miksi se osuus, jonka henkilö voi ansaita eläkkeen alenematta, ei ole houkutellut enempää ihmisiä työmarkkinoille. Passiivisimpia työhön halukkaita ovat täyden kansaneläkkeen varassa elävät. Siihen saattaa tietysti olla syynä jäljellä olevan työkyvyn vähäisyys. Mutta suurituloisenkaan mahdollisuus ansaita pari tuhatta euroa kuukaudessa menettämättä työkyvyttömyyseläkettään ei ole saanut sankkoja joukkoja liikkeelle. Syitä voi olla monia työkyvyn heikkoudesta epäluuloisuuteen ja epätietoisuuteen oikeuksista ja niiden tulkinnasta. Syinä voivat olla myös työvoiman kysynnän puute tai halu säilyttää mukavan turvallinen ja ajankäytöltään vapaa vaikkakin taloudellisesti vaatimattomampi elämäntapa.

Monen nuoren työkyvyttömän ongelmana on pieni eläkepalkka tai työhistorian puuttuminen kokonaan, joka johtaa siihen että tuloraja tulee nopeasti vastaan. Yhtenä esimerkkinä tästä on Hanna Jääskeläisen kuvaus omasta tilanteestaan Helsingin Sanomien mielipidesivulla: ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneen kirjoittajan mukaan hänen osaeläkkeensä ja palkan sa jäävät toimeentulotukinormin alapuolelle. Hän haluaisi tehdä kahden päivän sijasta kolme työpäivää viikossa, mutta se johtaisi tuntuvaan tulojen menetykseen. Oman kuvauksensa mukaan hän on loukussa, ”mustassa tunnelissa”, josta ei pääse keinolla eikä toisella pois.

Eläkkeeltä työhön siirtymistä on pyritty pehmentämään oikeudella jättää eläke lepäämään. Suurta käytännön merkitystä tällä yksittäisellä toimella ei kuitenkaan ole ollut tapausmääristä päätellen, vain runsas sata henkilöä on vuoden aikana keskeyttänyt kansaneläkkeen eikä työeläkkeen keskeyttäneidenkään määrä nouse 500-600 suuremmaksi.

Työnantajaa voidaan kannustaa palkkaamaan osatyökykyinen tarjoamalla suoraa taloudellista tukea tai määrittelemällä sosiaalivakuutuksen ehdot siten, että työllistäminen kannattaa. Jälkimmäisestä esimerkkinä voidaan mainita Tuulia Hakolan ja Roope Uusitalon tutkimus eläkevakuumaksujen vaikutuksesta rekrytointeihin ja irtisanomisiin. Se osoittaa, että ikääntyneistä korkeampaa vakuutusmaksua maksavat yritykset eivät rekrytoi heitä systemaattisesti muita yrityksiä vähemmän. Toisaalta käy selville, että työttömyysriski pieneni enemmän niissä yrityksissä, joille lainsäädännön muutoksen yhteydessä korotettiin omavastuita. Työttömyyseläkkeen omavastuilla oli siis irtisanomisia hillitsevä vaikutus. Samoin on voitu havaita kuntien kiinnostuvan enemmän työllistamisestä ja muista aktivointitoimenpiteistä sen jälkeen, kun niiden rahoitusvastuu työttömyyden aikaisesta toimeentuloturvasta, työmarkkinatuesta kasvoi.

Välillisesti osatyökykyisyyteen liittyy niin sanottu työttömyysputki. Sen tarkoituksena on turvata ikääntyneen työntekijän toimeentulo työttömyyden kohdatessa aina eläkkeelle asti. Omalla tavallaan se osoittaa, että ikääntyneen työntekijän kohdalla on luovuttu toivosta päästä aktiivisemmilla toimilla tyydyttävään ratkaisuun. Iän oletetaan alentaneen tuottavuutta ja sopeutumismahdollisuuksia niin, että työstä luopuminen on ainoa vaihtoehto. Monella saattaa-kin olla työtekoa haittaavia sairauksia niin, että heitä voisi kutsua myös osatyökykyisiksi, mutta tämäkin työpanos on arvokas. Toistaiseksi ei ole löytynyt riittävästi luovuutta löytää keinoja, joilla työttömyysputkeen suunnattavia rahoja ja ihmisiä voitaisiin ohjata työllistymisputkeen.

Kannustimia on muitakin, kuten työn vetovoima ja työn mukana tuleva arvostus. Kannusteiden vaikutus riippuu myös elämäntavan vakiintuneisuudesta. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden on todettu muuttuvan elämäntavaksi, jonka muuttamiseen eivät pienet taloudelliset kannusteet vaikuta. Se saattaa olla yhtenä selityksenä sille, ettei työmarkkinatuen rajoituksilla ja aktiivisiin toimiin kannustavilla muutoksilla ollut sanottavaa vaikutusta. Sosiaaliturvan varasta työelämään siirryttäessä työsuhteen varmuus painaa monen harkinnassa huomattavan paljon.

Palkkatukia on käytetty niin Suomessa kuin monessa muussakin maassa myös osatyökykyisten työllistämiseksi. Suomessa ehdot ovat melko tiukat moneen muuhun maahan nähden. Tutkimustulokset vaikuttavuudesta ovat ristiriitaisia. Esimerkiksi erään tanskalaisen tutkimuksen mukaan työllistämistoimien kohteena olevien työllisyys parani merkittävästi, mutta se ei vähentänyt työkyvyttömyyseläkkeelle menijöiden määrää. Siitä pääteltiin, että parempikuntoiset siirtyivät flexjob-työhön ja huonokuntoiset edelleen eläkkeelle. Kokonaisuudessaan toiminnan arvioitiin tuottavan yhteiskunnalle hyötyä, mutta ei laajassa mitassa. Signe Jauhiainen (ETK) kokoaman yhteenvedon perusteella näyttää siltä, että meta-analyysien perusteella arvioidaan palkkatuen olevan tehokkaimpia työvoimapolitiittisia toimia. Tähän viitataan myös OECD:n Suomea koskevassa raportissa.

Kannusteiden vaikuttavuus riippuu toimeenpanon järjestelmällisyydestä ja ajoituksesta. Graversen raportoi tanskalaisesta koeasetelmasta, jossa muodostettiin kaksi ryhmää, joista toinen sai tavanomaista ohjausta ja palvelua ja toinen oli intensiivisen ohjauksen ja kasvavien koulutusvelvoitteiden kohteena. Vertailu osoittaa, että intensiivinen ohjaus ja koulutus (uhka) nopeuttaa työllistymistä. Tanskassa on tehty muitakin tutkimuksia, joissa uhkavaikutus näyttää ulottuvan aina vuoden kestoiseen työttömyyteen asti. Tuomalan, Hämäläisen ja Ylikännön havaintojen mukaan pitkään työttöminä olleilla suomalaisilla ei tällaista vaikutusta esiinny. Yhtenä selityksenä on ilmeisesti aktivointitoimien alhainen kattavuus, jonka seurauksena uhkavaikutus kärsii uskottavuuden puutteesta ja lisäksi toimiin ryhdytään siinä vaiheessa, kun

pelii tuntuu jo menetetyltä. Tuloksena tämä vastaa Kortteisen ja Tuomikosken havaintoja 90-luvun laman vaikutuksista.

- Taloudellisilla kannustimilla on merkitystä varsinkin silloin, kun ne ajoittuvat oikein ja erityisesti, jos työnantaja ja työntekijä voivat keskenään neuvotellen päästä molempia hyödyttävään sopimukseen. Myöhään aloitetut toimenpiteet eivät tuota hyvää tulosta. Vallitseva suhtautuminen näyttää olevan sellainen, että eläkkeelle siirtyminen ja pitkäaikainen työttömyys vähentävät olennaisesti aktiivivaihtoehtojen kiinnostavuutta.

5.2 Havaintoja työllistämis- ja kuntoutustoimista

Työmarkkinoiden ulkopuolelle pitkäaikaisesti jääneiden työllistämiseksi on vuosien saatossa kehitetty monia toimia ja niitä on kokeiltu ja jatkokehitetty lukuisissa hankkeissa. Osa keinoista pyrkii mukailemaan työmarkkinoiden toimintaa ja siirtämään työntekijän avoimille markkinoille, osa valmistelee siirtymää ja osa tähtää erillisille työmarkkinoille.

Vaikeasti työllistettävien tukemiseksi on kehitetty muun muassa palkkatuki, ilman työsuhdetta toteutettava työharjoittelu ja työelämävalmennus, työkokeilu ja kuntouttava työtoiminta sekä työllistymistä tukevaan palvelujärjestelmään kuuluvat työvoiman palvelukeskukset, nuorten työpajatoiminta, ESR-ohjelmat ja sosiaaliset yritykset. Erilaiset tuetut työmarkkinat on istutettu välityömarkkinat -käsitteen alle.

Käsitteet ovat uusia ja vakiintumattomia. Yhden luokittelun mukaan välityömarkkinat on jaettu hallinnollisesti niin sanottuihin siirtymätyömarkkinoihin, joilla toteutettavaa aktiivista työpolitiikkaa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö sekä välittäviin työmarkkinoihin, jolla toteutettava aktiivinen sosiaalipolitiikka on sosiaali- ja terveysministeriön vastuualuetta. Siirtymätyömarkkinoilla tarjottavilla toimenpiteillä pyritään ensisijaisesti tukemaan työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille, kun välittävillä työmarkkinoilla työnhakijoille tarjotaan etenkin asiakkaan elämänlaatua ja työkykyä parantavia työssä selviytymistä edistäviä palveluita. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat työmarkkinatoimenpiteitä eli työharjoittelua, työelämävalmennusta ja palkkatuettua työtä, joiden avulla pyritään parantamaan yksilön työelämävalmiuksia, ammattitaitoa ja osaamista sekä siten edistämään hänen pääsyään avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen sosiaalipolitiikan palvelut ovat esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa, joilla pyritään ylläpitämään yksilöiden toimintakykyä ja parantamaan elämänhallintaa sekä siten luomaan edellytyksiä siirtymätyömarkkinoille tai avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi.

Näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta on tutkittu useassakin yhteydessä. Monen mieleen näytävät jääneen päälinnaisiksi toiminnan tuloksellisuutta kyseenalaistavat tulokset. On totta, ettei sijoittuminen avoimille markkinoille suju mutkattomasti tukitoimienkaan avulla. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan palvelun vaikuttavuudessa on havaittu puutteita, koska vain alle 20 prosenttia asiakkaista jatkaa muuhun kuin takaisin työttömyyteen toimenpiteen jälkeen.

Negatiivisten tulosten rinnalla on myönteisempiäkin tietoja. Monissa tutkimuksissa on todettu käytetyn euron tuottaneen sijoitukselle hyvää korkoa. Tulokset riippuvat hankkeiden toteutustavasta. Mitä lähempänä tavoiteltua työpaikkaa tukitoimet on voitu tehdä, sitä parempia ovat tulokset. Kapea-alaisen kokeilun tuloksista ei voi tehdä suoraviivaisia päätelmiä, miten samat toimet vaikuttaisivat, jos niitä sovellettaisiin laajalti työmarkkinoilla. Vielä suuremman arviointivaikeuden synnyttää kysymys työmarkkinoiden dynaamisuudesta. Todennäköisesti

työmarkkinoiden toimivuutta parantaa se, ettei päästetä syntymään laajaa pysyvästi uloslyötyjen joukkoa. Vaikka työllistämistoimet eivät näyttäisi sanottavasti parantavan kohderyhmän asemaa, ne voivat kuitenkin parantaa markkinoiden joustavuutta ja varmistaa työvoimapotentialin käyttökelpoisuuden. Lisäksi ne estäessään pysyvän syrjäytymisen ovat omiaan pitämään yllä sosiaalista integraatiota ja parantavat väestöryhmien välistä yhteenkuuluvuutta.

Kolmannen sektorin tuottamien palveluiden ja työtilaisuuksien vaikutuksista tehty selvitys (von Hertzen-Oosi, Vaittinen, Ruoppila, Virtanen) osoittaa, että kolmannen sektorin toimijat pystyvät tarjoamaan myös pitkään työttöminä olleille ja vaikeasti muualle työllistyville mahdollisuuden pitää työ- ja toimintakykyä yllä. Merkittävimmät syyt tähän ovat kolmannen sektorin alhaisemmat tehokkuus- ja katevaatimukset sekä usein hyvin tiivis, organisaatioiden sisäinen yhteisöllisyys. Toisaalta esimerkiksi valmennuspalveluita tarvitseva asiakas saattaa ohjautua kolmannen sektorin organisaatioon, joka ei tarjoa minkäänlaisia työllistymisen edistämisen liittyviä tai muita tukipalveluita, minkä vuoksi palvelut eivät usein kohtaa tarpeita, jolloin vaikuttavuuskin jää heikoksi. Ryhmän heterogeenisuuden takia se pitäisi segmentoida. Vain pieni osa työtilaisuuksia tarjoavista organisaatioista systemaattisesti seuraa vaikutuksia palkkatukijakson aikana tai sen jälkeen. Kolmannen sektorin työllistämistä edistävien palveluiden yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta voidaan raportin mukaan pitää huomattavasti merkittävämpänä kuin niiden aikaansaamia suoria työllisyysvaikutuksia.

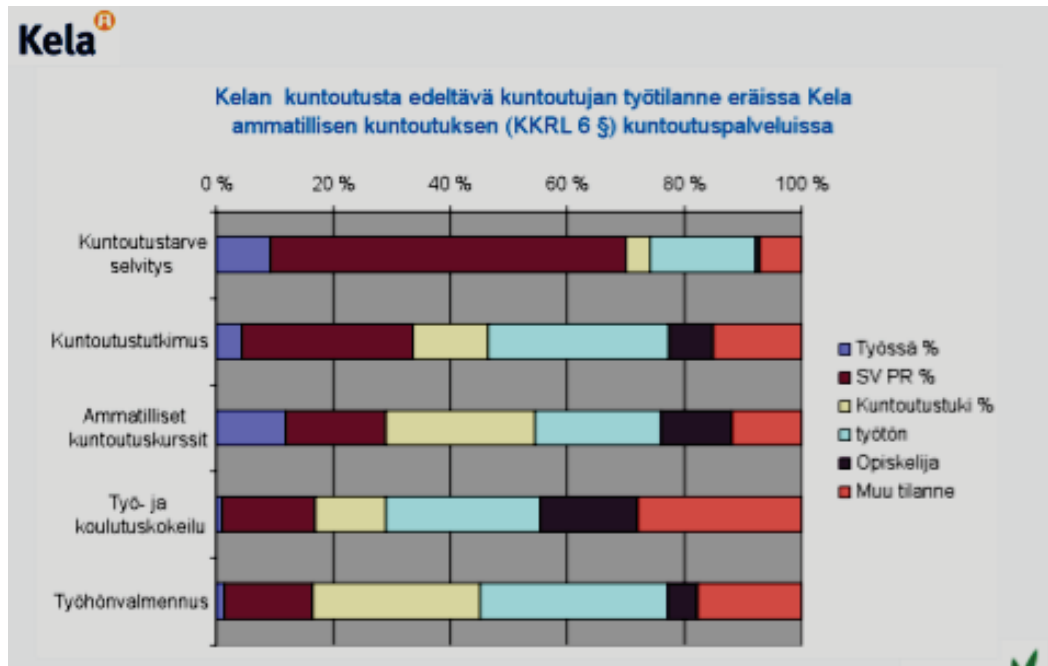
Työllistämistoimien tulisi luonnollisesti tähdätä avoimille markkinoille. Näyttää siltä, että toiminnasta vastuussa olevien viranomaistenkin välille syntyy pulmia siitä, kuka saa hoitaa kauniit, terveet ja rohkeat ja kenelle jäävät muut. Arvioidessaan välityömarkkinoiden toimivuutta Sari Pitkänen, Juha Kaakinen ja Pauliina Lampinen toteavat, että jos TE-toimistot keskittyvät entistä enemmän painottamaan yritysyhteistyötä ja yritysten rekrytointiongelmien ratkaisemista, niiden intressi välityömarkkinoiden kehittämisessä pienenee. Silloin välityömarkkinoista muodostuu siirtymiä tukevien työmarkkinoiden sijasta työelämän huonosisille tarkoitetut sekundaariset työmarkkinat. Polkujen avaaminen edellyttää, että työnantajat saadaan voimakkaammin mukaan keskusteluun

Vajaakuntoisia työnhakijoita on 2000-luvun alkuvuosina ollut 80 000 – 90 000. Yleisille työmarkkinoille sijoittuu vuosittain 37 000-44 000. Suuri osa löytää työpaikan omatoimisesti. Toimenpiteiden avulla on sijoitettu 16 000-25 000, joka on määränä sama kuin työvoiman ulkopuolelle siirtyneiden määrää. Eli noin neljännes vajaatyökykyisiksi luokitelluista sijoittuu sen jälkeen kun on ryhdytty erityistoimenpiteisiin. Toinen neljännes siirtyy kokonaan pois työmarkkinoilta. Työttömyyseläkkeelle siirtyy noin 1 400 henkilöä. Luvut kertovat tapausten määrästä eli sama henkilö voi toistua työnhakijana ja työllistettynä useitakin kertoja. Luvut eivät kuvaa työsuhteiden kestoja tai laatua eikä liioin työntekijän tai työnantajan kokemuksia. Onnistuneisuuden kuvaaminen edellyttäisi tarkempia tutkimustietoja. Nämäkin tiedot riittävät osoittamaan, että vajaakuntoisten tilanne ei heikentynyt taantuman aikana.

Taulukko 1. Vajaakuntoisten työnhakijoiden työnvälitykset ja muut tapahtumat 2000-2009

| vuosi | työhön yleisille työmarkkinoille | sijoitettu toimenpiteillä | aloittanut työvoimakoulutuksen | aloittanut muun koulutuksen | työnhaakuun ETA-valtioon | siirtynyt työvoiman ulkopuolelle | työttömyyseläkkeelle |
|-------|----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------------------|
| 2000 | 36 381 | 16 154 | 8 248 | 1 329 | 42 | 19 099 | 1 209 |
| 2001 | 40 405 | 15 697 | 7 581 | 1 289 | 48 | 18 752 | 1 618 |
| 2002 | 40 291 | 17 354 | 7 794 | 1 258 | 35 | 20 663 | 1 258 |
| 2003 | 41 284 | 17 963 | 7 232 | 1 164 | 38 | 22 017 | 1 428 |
| 2004 | 42 899 | 17 772 | 7 222 | 1 258 | 31 | 23 257 | 1 391 |
| 2005 | 43 865 | 17 460 | 6 796 | 1 239 | 36 | 24 958 | 1 331 |
| 2006 | 44 054 | 20 416 | 7 720 | 1 179 | 24 | 26 771 | 1 447 |
| 2007 | 44 419 | 23 606 | 7 961 | 1 070 | 20 | 26 757 | 1 475 |
| 2008 | 43 534 | 24 710 | 6 284 | 1 054 | 23 | 27 132 | 1 435 |
| 2009 | 38 632 | 22 903 | 5 815 | 1 276 | 24 | 25 023 | 1 433 |

Vuosittain saa Kelan tai työeläkelaitosten järjestämää kuntoutusta yhteensä lähes 100 000 ihmistä. Kelan järjestämään kuntoutukseen osallistuu vajaa 85 000 ja työeläkekuntoutukseen runsas 9 000 ihmistä. Kansaneläkelaitoksen kustantamista kuntoutujista 12 000 sai ammatillista kuntoutusta, 20 000 sai vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja 52 000 niin sanottua harkinnanvaraista kuntoutusta. Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen tavoitteena ei ole työllistymisen edistäminen kuten ammatillisen ja harkinnanvaraisen kuntoutuksen. Varsinaiset kuntoutustoimet saattavat olla moninaisia kuntoutustarvetutkimuksesta ja fysioterapiasta työkokeiluun ja ammattikoulutukseen. Tätä kuvaa yhdellä tavalla seuraava kuvio Kelan ammatillista kuntoutusta saaneiden toimenpiteiden jakautumisesta kuntoutusta edeltävän tilanteen mukaan. Toimenpideluettelon esittäminen ei ole kuvion varsinainen tavoite, vaan osoittaa työssä olevien osuus kuntoutusasiakkaista. Tilastotiedot osoittavat suurimman osan tulleen kuntoutukseen työelämän ulkopuolelta tai ainakin sairauspäivärahajaksolta.



Kuva 11. Kelan kuntoutusta edeltävä kuntoutujan työtilanne eräissä Kela ammatillisen kuntoutuksen (KKRL 6 §) kuntoutuspalveluissa. Kela

Kuntoutustoimien vaikuttavuudesta käynnistyi kriittinen keskustelu 2000-luvun taitteessa. Sen jälkeen on valmistunut useita selvityksiä ja kuva on tarkentunut. Lamminpään (2009) kirjallisuuskatsauksessa oli mukana 35 vuoden ajalta kansainvälisiä tieteellisiä artikkeleja, jotka käsittelivät kuntoutusta, työhyvinvointia ja johtamista. Jälleen kerran korostuu työpäi-
kan merkitys, pelkällä lääkinällisellä kuntoutuksella ei saavuteta hyviä tuloksia. Lääkinälli-
nen kuntoutus on välttämätöntä, mutta ei riittävää, moniammatillinen lääkinällinen varhais-
kuntoutus yhdistettynä ammatilliseen kuntoutukseen näyttää vähentävän sairauspoissaoloja.
Ammatillinen varhaiskuntoutus puolestaan jarruttaa työkyvyttömyyseläkkeelle jäämistä.
TYK- ja ASLAK-kuntoutuksen vaikutuksia on tutkittu ja niillä on todettu olevan työkykyä
edistävää ja sairauspoissaoloja vähentävää ja eläkkeelle siirtymistä myöhentävä vaikutus.

Mittaamismenetelmiä on kehitetty ja arvioitu. Esimerkiksi Mika Pekkosen väitöskirjassa ar-
vioidaan RAND-36-mittarin käyttökelpoisuutta kuntoutuksen tarpeen ja vaikuttavuuden mit-
taamisessa. Mittari osoittautui tarkoitukseen sopivaksi. Sen lisäksi kuntoutuksen vaikuttavuus-
desta todettiin pidemmälle edenneiden työ- ja toimintakykyhäiriöistä kärsineiden saaneen
suurimman välittömän hyödyn kuntoutuksesta. Kuntoutusmenetelmistä esimerkiksi psykote-
rapia on todettu vaikuttavaksi hoitomuodoksi, vaikka edelleen kuntoutusmahdollisuuksia jäte-
tään käyttämättä vetoamalla vaikuttavuusnäytön puutteeseen. Tautiperäisesti tarkasteltuna
esimerkkinä voidaan mainita, että tehokkaasti käynnistetty kuntoutus aivohalvauksen jälkeen
parantaa merkittävästi toimintakykyä.

Toinen tapa lähestyä kuntoutuksen merkitystä on arvioida kuntoutukseen osallistuneiden pää-
syä työmarkkinoille kiinnittämättä huomiota erikseen kuntoutusmenetelmiin. Lindh, Suikka-
nen ja Linnakangas seurasivat tilastoaineiston avulla useita vuosia vajaakuntoisia, jotka olivat
osallistuneet Kelan järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen. Osoittautui, että kolmantena
vuonna kuntoutuksen aloittamisen jälkeen kolmannes oli siirtynyt eläkkeelle. Se ei kerro, mi-
ten olisi käynyt, jos kuntoutusta ei olisi aloitettu. Tutkijat päättelivät, että työllistävien toimi-
en puuttuminen ketjusta vaikeuttaa siirtymistä työmarkkinoille.

Yhtenä syynä Kelan kuntoutustoiminnan tuloksiin on rakenteellinen: Kelan kuntoutettaviksi jäävät heikoiten työmarkkinoille asettuneet. Työeläkekuntoutukseen osallistuvien työhistoria on toisenlainen ja tavoitekin on toimia taloudellisesti kannattavalla tavalla. Vuonna 2009 päättyi noin 4000 työeläkejärjestelmän käynnistämää kuntoutusta. Seuranta osoittaa, että 62 % kuntoutusohjelman läpikäyneistä palasi työelämään ja 17 % siirtyi eläkkeelle. Tulokset ovat parantuneet kymmenen vuoden aikana. Työstä kuntoutukseen tulleiden paluuosuus on noussut 53 prosentista 68 prosenttiin ja eläkkeeltä kuntoutukseen tulleiden ja työhön siirtyneiden osuus on 28 prosentista 46 prosenttiin. Kustannusvertailun perusteella voidaan päätellä, että kuntoutus kattaa kustannuksensa, jos kuntoutuksesta työelämään palanneet jatkavat työssä vajaa kaksi vuotta.

Tuomalan tutkimus työeläkekuntoutujista osoittaa, että työpaikkakuntoutusohjelmat olivat keskimääräistä edullisempia ja työllisyysvaikutuksiltaan hyviä. Työn ja kuntoutuksen läheisyys vaikuttaa myönteisesti kuntoutuksen tuloksiin. Apuvälineet olivat keskimäärin kallis, mutta muihin toimiin verrattuna tehokas ratkaisu, mikä selittyy sillä, että kuntoutujat jatkoivat pääosin entisessä työpaikassa. Koulutus oli keskimääräistä kalliimpi kuntoutuksen muoto ja lyhyellä aikavälillä työllistyvyysvaikutus oli heikompaa. Ylipäänsä pitkään kestävät kuntoutustoimet eivät tuoneet parempia tuloksia. Vertailu ei kerro taaskaan, mitä olisi tapahtunut ilman kuntoutusta, mutta osoittaa kylläkin, että kuntoutuksesta hylätyt siirtyivät harvemmin eläkkeelle kuin kuntoutetut. Tapausten erilaisuuden takia johtopäätösten tekoon ei kuitenkaan saada aineksia.

Takavuosien kriittisyys leimaa kaikesta päättäen liikaa nykyistä kuntoutusta silloin, kun puhutaan kuntoutuksen vaikutuksesta työ- ja toimintakykyyn. Kuntoutus asianmukaisesti toteutettuna kohentaa toimintakykyä ja parantaa työmarkkinakelpoisuutta. Ongelmalliseksi muodostuu ohut yhteys työelämään ja työllistymispolkujen puuttuminen. Niiden rakentamisessa on edelleen ongelmia, mutta niitä ei voikaan ratkaista yksin kuntoutuksen välineillä.

Parhaillaan on menossa useitakin selvityksiä ja tutkimuksia tältä alalta, muun muassa työeläkekuntoutuksen vaikuttavuudesta ja vajaakuntoisten työllistymisen onnistuneisuudesta.

- Tiedot osatyökykyisen työllistymisestä ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta lisääntyvät kaiken aikaa ja niiden perusteella päästään summittaisia arvioita tarkempaan käsitykseen siitä, mihin toimenpiteet sopivat ja mihin eivät. Yleisleimaava suhtautuminen toimenpiteisiin on johtanut hoidon laiminlyömiseen, sairauden pahenemiseen ja pysyvään työkyvyttömyyteen. Tästä on yksi esimerkki vähättelevä suhtautuminen kuntoutukseen yleensä ja psykoterapiaan erikseen.

6 Paljon toimijoita ja normeja

Osatyökykyiset ovat ryhmänä heterogeeninen ja siitä seuraa, että heidän työllistymiseensä liittyvät pulmat eivät sijoitu suoraan jollekin hallinnonalalle eikä yhden ammattikunnan tai tieteenalan asiaksi. Niinpä yhtenä osatyökykyisten työllistymisen esteiden poistamista jarruttavana tekijänä mainitaan toistuvasti toimenpiteiden irrallisuus ja pirstaleisuus. Mikään viranomaislainen ei ole vastuussa tämän ryhmän työkyvystä, työmarkkinoiden avaamisesta ja työllistämistä. On syntynyt monia kuntouttajia, kouluttajia ja tukitoimista vastuussa olevia organisaatioita. Monipuolisuutta tarvitaan, mutta miksi organisointitapa ei ole korjaantunut vuosikymmenien mittaisesta valittelusta huolimatta? Asiantilan korjaamiseksi on syytä paneutua taustalla oleviin voimiin.

6.1 Työnjakoa tarvitaan, entä asiakas

Perimmäisenä syynä on yleinen paine työnjaon ja erikoistumisen voimistamiseen. Siinä piilee teollistuneen yhteiskunnan tehokkuuden ydin. Osaamisvaatimukset kasvavat, mikä pakottaa jakamaan tehtävät yhä kapeampiin osa-alueisiin riittävän asiantuntemuksen takaamiseksi. Yhteiskunnan eriytyminen jatkuu, mutta silti prosessit on saatava hallintaan siten, että asiakkaalle järjestyy hyvä palvelukokonaisuus.

Toisena syynä on, paradoksi sinänsä, normaalisuuden periaate. Vammaisia ei haluta erotella vamman perusteella, heillä on samat koulut, terveydenhuolto ja työpaikat kuin muillakin. Normaalisuuden periaate on kiistatta hyvä. Yhteiskunta tulisi rakentaa siten, ettei vamma tai sairaus estä täysipainoista osallistumista koulutukseen ja työelämään muiden mukana. Ongelmaksi nousee se, että normaalisuuden varjolla suljetaan silmät ihmisten erilaisuudelta ja siltä toiseikalta, että jossakin tapauksessa tarvitaan normaalia enemmän toimenpiteitä, jotka tulee lisäks räätelöidä toisiinsa sopiviksi. Vamma, sairaus tai elämän hallinnan menettäminen voi vääristää ”normaalit” rajat ylittävää kokonaisotetta, jotta normaaleissa oloissa toimiminen tulisi mahdolliseksi. Erilaisuus voi edellyttää erityistä asiantuntemusta elämäntilanteiden hallitsemiseksi. Kun jokainen toimija vastaa vain omasta osuudestaan, kokoavaa voimaa ei löydy.

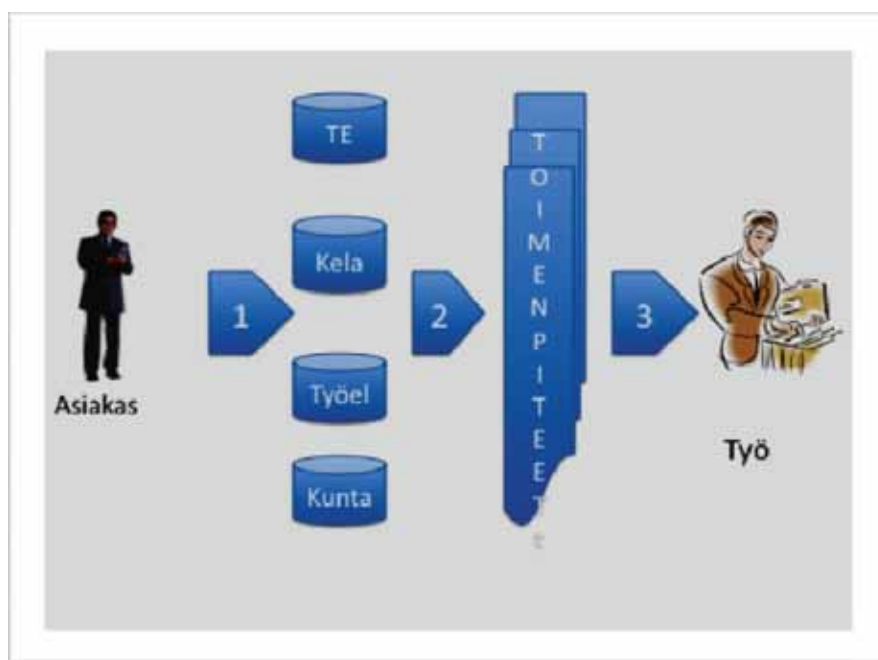
Kolmas syy on edellisen johdannainen. Kun toimijat ovat havainneet normaalisuusperiaatteen seurauksena syntyvän ohjausvajeen, ne ovat jokainen tykönään ryhtyneet sitä korjaamaan ottamalla ”kokonaisvastuun”. Eri viranomaiset ovat pyrkineet laajentamaan omaa toimintaansa siten, että asiakkaan elämäntilanteen kehittymiseen pyritään vaikuttamaan eri vaiheissa. Halutaan kantaa vastuuta ongelmien estämisestä niiden hoitamiseen. Silloin on luontevaa ajatella, että esimerkiksi kuntoutus on osa terveydenhuoltoa, sosiaalihoitoa, sairausvakuutusta ja eläkevakuutusta sekä työvoima- ja koulutuspolitiikkaa. Jokainen näistä lohkoista on ottanut kuntoutuksen tavalla tai toisella ohjelmistonsa, mutta samalla koettanut rajata sen itselleen sopivaan muottiin.

Lopputuloksena on erilaisista lähtökohdista erilaisiin hallinnollisiin kenttiin rakennettuja, nimeltään samoja, mutta toiminnoiltaan erilaisia ratkaisuja. Erilaisuus olisi hyväksi, jos se lähtisi asiakkaan tarpeista. Näin ei kuitenkaan ole. Mallit palvelevat hallinnon kokonaisuuksia ja asiakkaat valikoituvat palvelutarpeen kannalta katsottuna jonkin, mahdollisesti hyvinkin irrelevantin kriteerin mukaan. Asiakas koetetaan sopeuttaa palvelumalliin eikä päinvastoin.

Erikseen tarkasteltuna palvelut voivat olla erinomaisia. Työvoimahallinnossa on vajaakuntoisten työllistämisprosessiin erikoistuneita henkilöitä. Työmenetelmä perustuu ammatillisen kuntoutussuunnittelun keskeisten prosessien ja työkäytäntöjen hallitsemiseen, terveydentilan ja työkyvyn yhteyksien ja kuntoutustoiminnan eri alueiden tuntemukseen sekä työnantajayhteyksien ja ammatti- ja työmarkkinatietouden hallintaan. Kansaneläkelaitos on käynnistämässä työkykyneuvontaa, jonka tavoitteena on tehostaa sairauspäivärahan, kuntoutuksen ja työkyvyttömyyseläkkeen haku- ja käsittelyprosesseja siten, että ne tukevat paremmin asiakkaan työhön paluuta. Pilotointivaihe on toteutettu ja siitä saatuja kokemuksia on tarkoitus siirtää käytäntöön. Työeläkeyhtiöt ovat puolestaan pyrkineet lähestymään työterveyshuoltoa saadaksesen varhaisemmin otteen potentiaalisista eläkkeelle siirtyjistä ja voidakseen aloittaa kuntoutustoimet riittävän varhain. Samoin yhteyksiä työpaikoille on rakennettu tarpeettomien vakuumustapahtumien ehkäisemiseksi.

Ketjun kytkennät ovat ongelmallisia. Asiakasta saattaa helpottaa, jos useamman hallinnon alan virkamiestä istuu rinnakkain. Kunnan, Kelan ja TE-toimistojen yhteistyötä toteutetaan työvoiman palvelukeskuksen nimikkeellä. Sen asiakkaat tarvitsevat ja saavat moniammatillista palvelua. Palvelukeskuksissa oli vuonna 2009 työttömiä työnhakijoita keskimäärin kuukaudessa noin 13 000. Palvelupiste on kuitenkin vain yksi vaihe mahdollisesti pitkässä prosessissa ja lisäksi jokainen seuraa siinäkin vaiheessa omia sääntöjään.

Ongelmia ei syntyisi, jos ihminen kohtaisi tämän kokonaisuuden vain yhdessä roolissa potilaana, vammaisasiakkaana, eläkeläisenä, työttömänä tai koulutettavana. Usein hän on samaan aikaan useassa roolissa ja silloin ongelmaksi muodostuu järjestelmien välinen työnjako ja vastuun kantaminen.



Kuva 12. Työhön ohjautumisprosessi

Epäselvyyksiä voi tulla oheisen kuvan vaiheessa 1, viranomaisilla on erilainen käsitys siitä, kenen tehtäviin kuntoutuksen tai hoidon järjestäminen kuuluu. Toiseen vaiheeseenkin saattaa liittyä ongelmia, asiakas jää odottelemaan mahdollisia toimenpiteitä tietämättä aikataulusta ja kohteista. Varsinainen pettymys saattaa tulla vaiheessa kolme, jolloin paljastuu, ettei työ ole yhtään lähempänä kuin prosessin alussa.

Ongelmia on pyritty poistamaan kehittämällä yhteistyötä. Sen yhtenä muotona on kuntoutuksen asiakasyhteistyötä koskeva laki, jonka tarkoituksena on auttaa kuntoutujaa saamaan hänen tarvitsemansa kuntoutuspalvelut. Laki velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon, työhallinnon ja opetushallinnon viranomaisia sekä Kansaneläkelaitosta olemaan keskenään yhteistyössä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Näiden viranomaisten tulee myös toimia yhteistyössä muiden kuntoutusta järjestävien yhteisöjen kanssa.

Toimintamallien kehittäminen tuo mukanaan parannuksia, mutta sellaisenaan ne eivät riitä kokonaisprosessin hallinnan parantamiseen. Sen onnistumisen ehtona on, että jollakin toimijalla on mahdollisuus toimia yli nykyisten raja-aitojen. Tehtävän ei pitäisi olla edes vaikea. Saadaanhan kauppojen hyllyille joka aamu tavaroita, joiden alkuperä on maapallon toisella puolella ja autotehtailta tulee autoja ja puhelintehtailta puhelimia, joiden osat on kerätty lukemattomilta alihankkijoilta ja näiden alihankkijoilta.

- Paljon puhuttu hajanaisuus perustuu hyvään hallinnolliseen pyrkimykseen turvata asiantunteva hoito ja apu sekä yhteiskunnalliseen tasavertaisuuteen, johon kuuluu leimaamisen välttäminen. Nämä hyvät pyrkimykset on syytä pitää voimassa, mutta samalla on haettava ulospääsy kiistattomaan ongelmaan, toimintojen hajautumiseen. Nyt syntyy liian usein epätietoisuutta, ketkä ovat oikeita asiakkaita ja kenen vastuulla on rakentaa polkua työelämään.

6.2 Lainsäädäntö

Sosiaalivakuutusetuuteen oikeuttavan työkyvyn vajauksen määrittely perustuu osittain henkilön psykofyysiseen toimintakykyyn ja osittain työtehtävien ja työympäristön asettamiin vaatimuksiin. Sosiaalivakuutuslainsäädännön yksityiskohtaisempi kuvaus on esitetty liitteessä 5. Työkyvyttömyyden määrittely vaihtelee jonkun verran sen mukaan, mistä laista puhutaan. Sairausvakuutuslaki määrittelee työkyvyttömyyden sellaiseksi sairaudesta johtuvaksi tilaksi, jonka kestäessä vakuutettu on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Kansaneläkkeen ja yksityisen sektorin työeläkkeen myöntämistä harkittaessa otetaan laajemmin huomioon henkilön mahdollisuus työllistyä muissa tehtävissä. Julkisen sektorin eläkkeen myöntöperusteisiin kuuluu ammatillinen työkyvyttömyys.

Osasairauspäiväraha voidaan myöntää työkyvyttömyyden jatkuessa silloin, kun osa-aikaisen työskentelyn voidaan katsoa vaikuttavan myönteisesti työkyvyn palautumiseen. Osatyökyvyttömyyseläke voidaan myöntää, jos työkyky on pidempiaikaisen sairauden vuoksi alentunut vähintään 40 prosentilla, mutta kykenee siitä huolimatta edelleen jatkamaan ansiotyössä. Jos työkyvyn palautuminen hoidon tai kuntoutuksen avulla on vielä mahdollista, voidaan myöntää määräaikainen osakuntoutustuki. Se myönnetään ajaksi, jonka arvioidaan kuluvan työkyvyn palautumiseen. Kun paluu kokoaikatyöhön ei ole enää todennäköistä, eläke myönnetään toistaiseksi jatkuvana osatyökyvyttömyyseläkkeenä.

Ammatillisesta kuntoutuksesta säädetään erikseen työeläkelainsäädännössä ja kansaneläkelaitoksen harjoittamaa kuntoutusta koskevassa laissa. Kuntoutus kohdistuu henkilöihin, joita uhka työkyvyttömyys tai ovat työkyvyttömiä ja ovat kuntoutuksen avulla mahdollisesti saattavissa työkykyisiksi. Lääkinnällinen kuntoutus kuuluu pääosin kuntien vastuulle osana kunnallista terveydenhuoltoa. Näitä toimintamuotoja kuvattiin edellä ja lainsäädäntöä on esitelty yksityiskohtaisemmin liitteessä. Kuntoutus on kehittynyt vuosikymmenien mittaan omana

toimintakokonaisuutenaan ja haasteeksi on noussut sen elävä yhdistäminen työhön ja työllistämiseen.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä edellyttää, että ns. aktivointiehdon täyttävä asiakas, työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta laativat yhdessä aktivointisuunnitelman, joka voi sisältää kunnan järjestämää kuntouttavaa työtoimintaa ja tarvittaessa muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kuntouttava työtoiminta on luonteeltaan sosiaalista kuntoutusta, jonka tavoitteena on parantaa osallistujan työelämävalmiuksia.

Työturvallisuuslaissa säädetään työympäristön suunnittelusta: työympäristön, tuotantomenetelmien, koneiden ja muiden laitteiden sekä terveydelle vaarallisten aineiden käyttöä suunnitella on tarvittaessa otettava huomioon vammaiset ja muut työntekijät, joiden työn tekeminen sekä terveyden ja turvallisuuden varmistaminen työssä edellyttää erityisiä toimenpiteitä.

Yhdenvertaisuuslakia on sovellettava, kun on kyse työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista. Yhdenvertaisuuden edistämiseksi on työn teettäjän tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi. Vastavia mainintoja on Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa.

Työterveyshuoltolain mukaan vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistäminen, kuntoutusta koskeva neuvonta ja hoitoon tai lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaaminen on osa työterveyshuoltoa. Työterveyshuollon on tarvittaessa tehtävä ehdotuksia työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin, työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä toimenpide-ehdotusten toteutumisen seuranta.

Osatyökykyisen työllistymismahdollisuuksia voidaan parantaa myöntämällä työnantajalle palkkatukea työttömän työnhakijan työllistämiseen. Tuki on harkinnanvaraista ja edellytykset sen saamiseen selvitetään tapauskohtaisesti. Palkkatuetun työn tulee edistää työttömän sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Sitä voivat saada kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat, mm. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet sekä sosiaaliset yritykset.

Työllisyyspoliittisella avustuksella tuetaan palvelujen tuottajia, jotka toiminnallaan parantavat pitkään työttömänä olleiden työ- ja toimintakykyä sekä selvittävät työllistymisedellytyksiä. Tällä avustuksella on tarkoitus erityisesti edistää välityömarkkinoiden luomista ja kehittämistä sekä tukea vajaakuntoisten, pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien osallistumista aktiiviohjelmiin. Työllisyyspoliittisen avustuksen saajana voi olla kunta, kuntayhtymä ja muu yhteisö, säätiö sekä sosiaalinen yritys.

Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvat työnvälityspalvelut, monenlaiset ammatillisen kehittämisen palvelut, työllistymisen edistäminen työllisyysmäärärahojen avulla (työllistämistuki työnantajalle), työmarkkinatoimenpiteet (työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus) ja koulutustuki ja ylläpitokustannusten korvaaminen. Kansalaiselle yleisesti käytettävissä olevia peruspalveluja ovat esimerkiksi työnvälitys ja siihen liittyvä neuvonta, tiedot työpaikoista, itsepalvelumahdollisuudet ja koulutus- ja ammatitietopalvelu. Lisäksi palvelutarpeen arvioinnin perusteella voidaan asiakkaalle antaa valikoiden kohdentuvia peruspalveluja, joita ovat henkilökohtaiset työnvälityspalvelut, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja niihin kuuluvat etuudet, vajaakuntoisen työhön sijoituksen tukeminen ja liikkuvuusavustukset. Ammatillisessa kuntoutuksessa vajaakuntoisia varten järjestetään tarvittaessa ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja. Vajaakuntoisten työllistymistä ja työssä pysymistä voidaan tukea työnantajalle myönnettävällä työolosuhteiden järjestelytuella. (Patrik Kuusisen muistio 17.12.2010)

Lainsäädäntö muodostaa kehikon, jonka toimeenpano perustuu moniin ohjeisiin ja käytäntöä ohjaaviin kirjoittamattomiin perinteisiin. Ongelmia työnjaossa syntyy nähtävästi enemmän juuri ohjeiden ja sovellutusten kuin varsinaisen lainsäädännön seurauksena. Silmiinpistävää on lainsäädännön luoma kuva erillisistä toimenpiteistä, joiden oletetaan irrallisina tapahtumina johtavan onnistuneisiin siirtymiin työelämään. Missään vaiheessa ei liene ollut esillä ajatus tarkastella, miten tätä normikokonaisuutta kehittämällä parhaiten edistettäisiin osatyökykyisten työllistämistä. Hämmäntävää on myös keskustelu, mitkä toimenpiteet kuuluvat eri toimijoiden reviiriin. Voisi olettaa, että toimet valitaan vaikutuksen eikä hallinnon rajojen mukaan. Eläke- ja työvoimahenkilöstön asiakasvirrassa eläkkeen ja työn rajapinnasta työhön pyrkivät asiakkaat ovat kummajaisia. Varsikin työvoimahallinnon kentällä on ollut vaikeuksia ymmärtää, miksi eläkkeellä olevakin pitäisi ottaa työväilytykseen asiakkaaksi.

- Lainsäädäntö tarjoaa monipuoliset mahdollisuudet parantaa osatyökykyisten toimintakykyä työllistymisen edistämiseksi. Säädökset eivät kuitenkaan muodosta selkeää kokonaisuutta, joka avautuisi ymmärrettävästi osatyökykyiselle tai työnantajalle. Rajapintoja on useita ja niiden kohdalla vastuusuhteet ovat tulkinnanvaraisia. Ongelmallisia ovat myös tuloloukut, jotka tietyissä tilanteissa tekevät työn vastaanottamisen kannattamattomaksi.

7 Kokemuksia muista maista

Osatyökykyisten työllistymismahdollisuudet ovat olleet pinnalla monessa maassa ja viime vuodet asiaa on selvittänyt myös teollisten maiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, OECD. Tanskaa, Suomea, Irlantia ja Alankomaita käsittelevän raportin alussa todetaan, että aivan liian monet työntekijät siirtyvät pysyvästi pois työmarkkinoilta terveysongelmien vuoksi, ja toisaalta liian harvat henkilöt, joiden työkyky on alentunut, ovat mukana työelämässä. ”Tämä on sekä sosiaalisessa että taloudellisessa mielessä tragedia, joka on yhteinen käytännöllisesti katsoen kaikille OECD-maille”. Kuten eläkkeelle siirtymistä koskevassa luvussa todettiin, maiden väliset erot ovat kuitenkin suuria.

Raportissa arvioidaan, että tiukkaa valtavirtaistamisperiaatetta soveltavat maat, kuten Suomi ja Irlanti, eivät onnistu työllistämistuen antamisessa riittävän suurelle joukolle vajaakuntoisia. Esimerkiksi Suomen palkkatukijärjestelmä on raportin mukaan osoittautunut tehokkaaksi, mutta se auttaa vain hyvin harvoja. Tanskan voimakkaasti ja pysyvästi tuettu joustotyöjärjestelmä on laaja-alainen järjestelmä, joka tarjoaa työtä noin 5 prosentille työvoimasta, mutta siihen liittyy samalla tehokkuustappioita. Tasapainon löytäminen ei ole helppoa. Brittien kokemusten mukaan säännöllinen ja pakollinen yhteydenpito asiakastyöntekijään ja katseen kääntäminen vahvasti työn suuntaan tuottaa kustannuksia suuremman hyödyn.

Eri maiden vertailu osatyökykyisten työllisyyden selvittämiseksi ei ole yksiselitteistä. Selvää on, että teollistuneidenkin maiden välillä on suuria eroja. Esimerkiksi ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteet vaihtelevat siten, että Islannissa 55-64 vuotiaista miehistä työssä on lähes 90 %, Ruotsissa ja Norjassa reilusti yli 70 %, Tanskassa 65 % ja Suomessa 60 %. Alimmat luvut OECD-maista löytyvät Belgiasta, Ranskasta ja Unkarista, joissa osuus on runsas 40 %. Pohjoismaiden korkeaa työllisyysastetta kuitenkin himmentävät korkeat työkyvyttömyysluvut. Ruotsissa ja Norjassa 20-64 vuotiaista on työkyvyttömyysetuuden saajia vajaa 10-11 %, Suomessa ja Tanskassa 7-8 %, mutta Saksassa ja Itävallassa runsas 4 %. Erot työkyvyttömyysluvuissa eivät selity pelkästään sillä, että ikääntyneiden osuus Pohjoismaissa on korkea.

Tanskaa, Ruotsia, Alankomaista ja Suomea käsittelevässä raportissa todetaan, että näissä maissa työvoimaan kuulumisen ja työllisen ajan odotteet ovat korkeammat kuin muissa EU-maissa. Sen sijaan työstä poistumisen ikää vertailtaessa nämä maat eivät pärjää yhtä hyvin. Erot lakisääteisen eläkeiän ja todellisen työstä poistumisiän välillä heijastavat suurelta osin mahdollisuuksia siirtyä varhain eläkkeelle. Raportissa todetaan, että maiden yhteinen huolenaihe onkin ollut työkyvyttömyyseläkkeiden käyttö yhtenä pääasiallisena varhaisen työstä poistumisen reittinä sekä etuudensaajien vähäinen osallistuminen ja paluu työelämään. Ikääntyneiden riittävän korkean työllisyysasteen turvaamisen lisäksi haasteena on työelämän ulkopuolella tai marginaalissa olevien työllistyminen. Merkittävän osan tästä kohderyhmästä muodostavat osatyökykyiset ihmiset.

Suomessa työkyvyttömyysetuuksilla olevan työvoiman osuus on 8.4 %, mikä on OECD:n keskiarvon 5.7 % yläpuolella. Vastaavat osuudet (Suomi-OECD) ovat 50-64 -vuotiaiden ryhmässä 18 % ja 12 %. Julkiset menot sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksiin ovat Suomessa 2.9 % BKT:sta kun osuus muissa mainituissa maissa oli keskimäärin 1.9 %. Pitkäaikaisista sairauksista ja työkyvyn menetyksestä kärsivien työttömyys oli sekin Suomessa selvästi keskitasoa korkeampi. Työttömien osuudet olivat 19.5 % ja 13.7 %. Viidesosa terveyden ja työkyvyn puutteesta kärsivistä voitiin Suomessa luokitella köyhiksi, mikä osuutena vastaa kaikkien jäsenmaiden keskiarvoa.

Kaikkia OECD-maita koskevassa raportissa todetaan, että työkyvyn ylläpitämiseen ja työssä olemiseen on painavia perusteita. Julkisten menojen hallinta paranisi sosiaalimenojen pienentymistä. Toiseksi nykyinen tapa toimia ei käytä työvoimaa täysin hyväksi, mikä merkitsee hitaampaa talouskasvua ja kolmanneksi vajaatyökykyiset henkilöt jäävät useimmiten alhaiselle tulotasolle. Heidän koulutustasonsa on alhaisempi ja työttömyysriskinsä huomattavasti korkeampi kuin täysin työkykyisten henkilöiden.

Työkyvyttömyyteen ja sairauteen kohdistuva politiikka on jäsenmaissa muuttunut kuluneen parinkymmenen vuoden aikana. Lähes poikkeuksetta painopistettä on muutettu työkyvyn aiheuttamia taloudellisia menetyksiä korvaavasta politiikasta integroivan politiikan suuntaan. Koulutusta, kuntoutusta, työllistymistukia ja muita vastaavia kannusteita on lisätty. Näyttää kuitenkin siltä, että käytännön tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, useimmiten merkityksettömiksi. Asiat ovat saattaneet jäädä puheiden tasolle, resurssien käyttö tavoitteiden toteuttamiseksi on ollut vähäistä.

Raportissa on esimerkkejä, jotka kuvaavat pyrkimysten samansuuntaisuutta. Australiassa on järjestelmää muokattu siten, että henkilöt jotka kykenevät työskentelemään 15-29 tuntia viikossa on siirretty työkyvyttömyysetuudelta työttömiksi työnhakijoiksi. Luxemburgissa on vastaavasti siirretty sairausetuudelta työetsintäetuuden piiriin. Työllistyttyään heille maksetaan työkyvyn alenemaa kompensoiva etuus. Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös Hollannissa. Tanskassa on poistettu osatyökyvyttömyysetuus ja korvattu se aktiivisella työhön osoittamisella. Kaiken kaikkiaan jäsenmaiden politiikassa on tapahtunut muutoksia siten, että on siirrytty rahaetuksista tuetun työllistämisen suuntaan. Erilaisten aktiivitoimien osuus on lisääntynyt.

Suomelle läheisin vertailukohta ovat muut Pohjoismaat. Helka Hytin tekemän vertailevan arvion mukaan Pohjoismaiden välillä on merkittäviä eroja. Tanska poikkeaa muista korostamalla työllistämistä osaetuksien sijasta. Tanskassa osaetuksilla oli 1.6 % sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen saajista vuonna 2005. Suomessa vastaava luku oli 5 %, Ruotsissa 30 % ja Norjassa 24 %. Suomi poikkesi muista erityisen selvästi vajaakuntoisten työllistäjänä. Muissa maissa tukityöstä oli vajaakuntoisille suunnattu yli 50 %, Suomessa 8 %. Suomen sosiaaliturva- ja työvoimapolitiikassa painottuu pyrkimys kokoaikaiseen työllistämiseen. Osa-työkykyisiin kohdistettujen ohjelmien puute on Hytin arvion mukaan ohjannut ihmisiä pitkäaikaistyöttömyyteen, jolloin heistä on tullut ”vaikeasti työllistettäviä”. Lopputuloksena Suomessa on runsaasti pitkäaikaistyöttömiä, jotka eivät enää hakeudu työmarkkinoille.

- Kaikissa teollisissa maissa on herännyt pyrkimyksiä vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Toimenpiteillä on saatu työhön osallistumisastetta nostettua, mutta merkittäviä muutoksia on lähinnä siellä, missä osuudet ovat entuudestaan alhaalla. Keinoina ovat olleet etuuskriteereiden kiristäminen, työnantajan vastuiden lisääminen ja aktiivitoimien lisääminen. Muihin Pohjoismaihin verrattuna vajaakuntoisten työllistämistoimet ovat Suomessa olleet vähäisiä ja ainakin osaksi sen takia työkyvyttömyyden ja työttömyyden takia työmarkkinoiden ulkopuolella olevien määrä on suuri.

8 Miksi osatyökykyisien työhön osallistumista tulisi edistää

Edellä on eri yhteyksissä tullut esille perusteita osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi. Nyt on syytä koota ne yhteen. Asiaa voidaan tarkastella yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta. Molemmat näkökulmat, yksilön ja yhteiskunnan edut ovat tarpeellisia, on vain selvennettävä niiden merkitystä ja painoa kulloisessakin tapauksessa. On myös sellaista terapiaksi luonnehdittavaa toimintaa, joka tähtää korostuneesti tai lähes pelkästään yksilön elämän laadun parantamiseen. Sitä ei voi arvioida samoilla kriteereillä kuin selvästi tuotannon kasvattamiseen tähtäävää työllistämistä

Ero näiden välillä ei aina ole selvä. Jos henkilön elämänhallinta on vakavasti epätasapainossa, työmarkkinoille pyrkiminen voi olla viisainta aloittaa sellaisissa tehtävissä, joiden tuottama taloudellinen hyöty on vähäinen, mutta jotka ohjaavat säännöllisten elämäntapojen piiriin. Yhteiskunnalle koituvaa hyötyä arvioitaessa on myös otettava huomioon aikaperspektiivin pituus. Tiedetään, että työttömyys sellaisenaan heikentää työkykyä. Vajaakuntoisen henkilön työttömyyden katkaisu saattaa estää hänen putoamisensa pysyvästi pois työmarkkinoilta, vaikka työsuhte jäisi lyhyeksikin.

Molemmat näkökohdat on otettava huomioon viime kädessä sen takia, että yksilön kokema hyvinvoinnin lisäys on käytännössä osatyökykyisyyden käyttämisen välttämätön ehto. Eläkkeeseen oikeutetulle työn on tarjottava palkan lisäksi muutakin myönteistä elämään. Heille eläke on vaihtoehto, jos työ ei miellytä.

a) Hyvinvoinnin laajentuminen

Yksilölle, osatyökykyiselle henkilölle työ on tärkeä toimeentulon turvaamiseksi. Suurin osa osatyökykyisistä työnhakijoista elää hyvin vaatimattoman toimeentuloturvan varassa, jota ansiotulo kohentaisi, jos työllistyminen onnistuisi. Nimenomaan pienen eläkkeen varassa elävälle lisätulo mahdollistaa sellaisen kulutuksen, joka parantaa elämisen laatua tarjoamalla kokonaan uusia vapausasteita elämään.

Vähäinen ei ole myöskään se seikka, että työssä olemalla henkilö samalla parantaa tulevaa eläkettään. Varsinkin nuorten ihmisten tulevaisuuden turvaamiseksi parempi tulotaso ja parempi sosiaaliturva kaiken kaikkiaan on erityisen tärkeää. Työssä olleessaan henkilö kuuluu lisäksi työterveyshuollon piiriin. Sitä paitsi työ itsessään voi edistää ja ylläpitää terveyttä. Paluu työelämään nopeuttaa tervehtymistä eikä päinvastoin.

Työ on myös väline vaikutusmahdollisuuksien avartamiseksi ja yhteiskunnallisen arvostuksen saamiseksi. Se määrittelee aseman yhteiskunnassa, mahdollistaa monipuolisen vuorovaikutuksen, antaa edellytyksiä vaikuttaa asioihin, ”nähdä työnsä tuloksia” ja pitää yllä sosiaalista verkostoa. Parhaimmillaan työ on toimintaa, joka sellaisenaan synnyttää tunteen hyvin voimista. Työ ei ole vain hyvinvoinnin apuväline, vaan tapa elää, eräänlainen elämän virta, ”flow”.

Parhaimmillaankin sosiaaliturva korvaa vain riskien taloudellisia seurauksia. Tämän lähestymistien riittämättömyyttä kuvaa se, ettei väestön kokema onnellisuus näytä kohenevan talouden kasvun mukana. Ihmiset odottavat elämältä muutakin kuin taloudellista turvallisuutta. Työ voi tarjota muutakin kuin elannon silloin, kun työn sisältö ja työyhteisön ilmapiiri vastaa työntekijän kohtuullisia odotuksia.

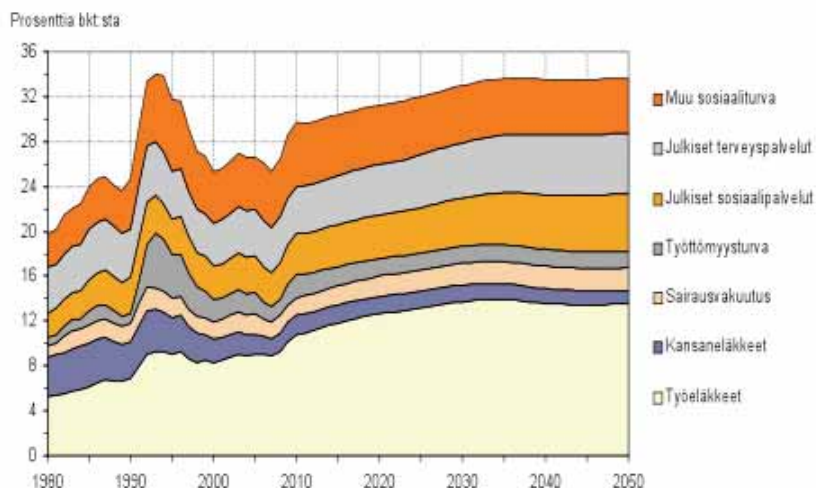
Kuten työssä olevien ikääntyneiden työntekijöiden vastauksista voi päätellä, työ kiehtoo suurta osaa niin, että he haluaisivat sen jatkuvan jossain muodossa vielä vanhuuseläkkeelläkin ollessa. Tässä ei ole ristiriitaa niiden näkemysten kanssa, joissa painotetaan varhaisempaa työstä luopumista. Raatamiseksi koetusta työstä haluttaisiin vapautua viimeistään ensimmäisen mahdollisuuden koittaessa, mutta yhteys työn parhaimpiin puoliin haluttaisiin säilyttää.

Vammaisten vastauksista näkee selvästi sen, että työ antaisi heille itsearvostusta ja mahdollisuuden elää tavanomaisena pidettyä elämää. Työ ei ole välttämätön paha, vaan toivottu mahdollisuus. Myös kansainvälisissä asiakirjoissa korostuu vammaisen henkilön oikeus työhön ja yhdenvertaiseen kohteluun työmarkkinoilla.

b) Elatussuhteen kohentaminen

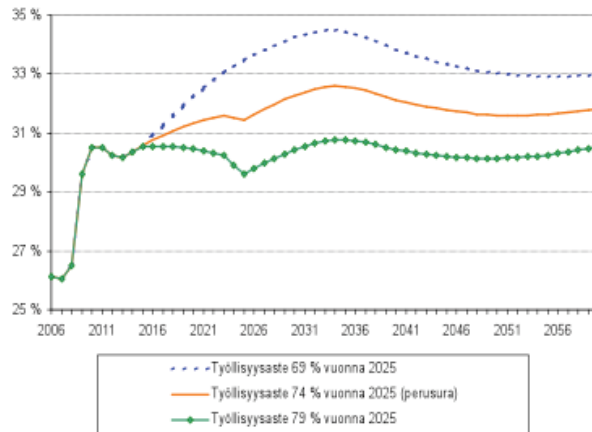
Kansantalouden kasvu perustuu työhön ja työn tuottavuuteen. Työpanosta kasvattamalla saadaan talouteen puhtia. Osatyökykyisten tuottavuus ei nosta tuottavuuslukuja, mutta on kokonaisuudessaan myönteinen lisä yhteiseen kansantalouteen. Jaettavaa on enemmän. Kun samalla eläkemenot pienenevät, jaettavaa riittää enemmän muihin tarpeisiin. Väheksyä ei pidä myöskään laajan työllistymisen mukana seuraavaa yhteiskunnan sosiaalista koheesiota. Osatyökykyisen työllistymisen mukana hyväksytään muutoinkin työntekijöiden erilaisuuksia työpaikoilla.

Julkisen talouden näkymät heikkenivät taantuman seurauksena. Ikärakenteen näköpiirissä oleva muutos näyttää entistä huolestuttavammalta. Työelämän ulkopuolella olevien määrä suhteessa työssä oleviin kohoaa, minkä seurauksena sosiaalimenot kasvavat. Se näkyy eläkemenojen ja muiden ikäsidonnaisten menojen kasvuna.



Kuva 13. Sosiaalimenot vuosina 1980-2050 SATA-komitea

Elatussuhteen heikkenemisen hidastaminen on mahdollista kohottamalla työllisyysastetta. SATA-komitean tekemän selvityksen mukaan työllisyysasteen tulisi nousta lähelle 80 prosenttia alkavan vuosikymmenen aikana, jos elatussuhteen halutaan pysyvän nykytasollaan kahden seuraavan vuosikymmenen ajan. Näinkään optimistinen kehitys ei paina sosiaalimenojen tasoa alaspäin siitä, mihin ne parin viime vuoden taantuman takia ovat jo kohonneet. Näköpiirissä on joka tapauksessa vaikeuksia vastata julkisen talouden sitoumuksista. Vaikeusaste on kuitenkin moninkertainen, jos työllisyysaste jää nykyiselle alle 70 prosentin tason.



Kuva 14. Sosiaalimenot ja työllisyys. SATA-komitea

Näin korkean työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää hyvin myönteistä talouskehitystä työvoiman kysynnän varmistamiseksi. Työvoimakapeikkoja ilmaantuu jo paljon ennen tätä tavoitetta. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle työvoiman tarjonta alenee, minkä seurauksena ala- ja aluekohtaista niukkuutta esiintyy jo ennen kuin työttömyys yleisesti painuu taantumaa edeltäneelle tasolle. Mitä korkeammalle työllisyys halutaan nostaa sitä tiukemmin on tartuttava kaikkiin niihin mahdollisuuksiin, joita osatyökykyisten rekrytointiin liittyy.

Tuotannollisesta näkökulmasta katsottuna on arvioitava osaamisen ja muiden työkyvyn parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden kannattavuus. Tällöin yksilön toiveiden ja niiden aiheuttamien kustannusten välille voi syntyä jännitteitä. Yksilön ja yhteiskunnan intressien vertailu on tehtävä eettisen ja taloudellisen harkinnan pohjalta.

Tanskassa ja Hollannissa, joissa työllisyysaste nousi ennen lamaa 80 prosentin tuntumaan, osa-aikainen työ on huomattavasti yleisempää kuin Suomessa. Työllisyysaste on vain yksi tapa kuvata työpanosta. Eila Tuomisen laskelma osoittaa, että kokoaikaiseksikin työksi muunnettu työllisyysaste oli Tanskassa korkeampi kuin Suomessa, mutta ero ei ollut suuri, vain 1.7 prosenttiyksikköä: 67.6 % vs. 69.3 %. Kokoaikaiseksi muutetut miesten luvut erosivat selvästi Tanskan eduksi: 71.3% vs. 76.2 %. Naisten osalta luvut asettuivat päinvastaiseen järjestykseen: 63.9 % vs. 62.8 %. Suomalaiset työssä olevat ahkeroivat pohjoismaisen mittapuun mukaan vuoden mittaan kohtuullisesti: työvoimatutkimusten mukaan tehtyjen työtuntien määrä oli vuonna 2007 suurempi Suomessa (1773) kuin Tanskassa (1681). Sen sijaan kokonaistyöpanos työuralla jäi Suomessa pienemmäksi. Miesten työllisyysasteen nostamiseksi ja samalla työuran pidentämiseksi osatyökyvyn käyttäminen tarjoaa yhden tien työvoiman kysynnän lisääntyessä.

Suomalainen yhteiskunnan integraation turvaamiseksi ja sosiaaliturvaan kohdistuvan luottamuksen vahvistamiseksi on suotavaa, että työllisyys kohoaa eikä sosiaalimenojen rahoituksen uhanalaisuus ole päivittäisenä keskustelun aiheena. Työssä olevat osatyökykyiset ovat esimerkkinä tärkeä viesti kaikille muille siitä, että demografinen muutos on hallittavissa.

- Monet osatyökykyiset elävät pienen toimeentulon varassa. Työllistämisen yhtenä tavoitteena on tarjota osatyökykyisille parempi toimeentulo. Samalla työ tarjoaa parempia edellytyksiä muutoinkin elämän hallintaan. Lisäksi kohoava työllisyysaste ja alenevat sosiaalikulut vähentävät verokuormaa.

9 Tehtyjä ehdotuksia

Työkyvyn parantamiseen ja pidempään työuraan tähtäävät toimenpiteet ovat olleet viime vuosina eri tavoin esillä. Niitä koskevat suositukset sivuavat myös osatyökykyisten työllistämistä. Mitä paremmin työkyvystä ja työllisyydestä voidaan huolehtia, sitä pidemmäksi työuran voidaan olettaa muodostuvan. Osatyökyvyn käyttö kuuluu osana tähänkin pyrkimykseen. Näiden yleisten työoloja, työllistymistä ja työkykyä koskevien esitysten ja kannanottojen rinnalla on esitetty myös erikseen osatyökykyisiä koskevia suosituksia. Osittain niihin on viitattu jo edellä. Seuraavassa käydään läpi viimeaikaisia toimia ongelman hoitamiseksi sekä uusimpia aiheita koskevia suosituksia. Lähtökohtana ovat SATA-komitean esitykset. Lisäksi viitataan OECD:n Suomea koskeviin suosituksiin sekä Asko Suikkasen SATA-komitealle laatimaan selvitykseen ja suosituksiin, jotka VATES ja Mielenterveysseurojen keskusliitto ovat laatineet. Aikaisemmin aiheesta on laatinut selvityshenkilönä suosituksensa Mika Vuorela. Vuorelan raporttiin sisältyy kaikkiaan yli 60 esitystä toimenpiteiksi. Monet niistä tulevat käsitellyiksi tässä yleisellä tasolla. Useat toiminnan järjestelyä koskevat ehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia, mutta niiden kaikkien referoiminen tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista.

SATA-komitean ehdotuksista monet ovat jo ehtineet toimeenpanon asteelle. Tällaisia ovat osasairauspäivärahan 60 päivän odotusjakson poistaminen, jolla nopeutetaan mahdollisuutta kokeilla työssä selviytymistä, vaikka työkyvyttömyyden tunnusmerkit vielä täyttyvätkin. Psykoterapiakuntoutuksen lakisääteistäminen toteutettiin komitean ehdotuksesta ja näin varmistetaan aikaisempaa paremmin hoidon jatkuvuus. Eläkkeellä olevan ansaintamahdollisuuksia on parannettu poistamalla työeläkkeen ja kansaneläkkeen yhteensovituksessa olleita epäkohtia. Eläkkeen lepäämäänjättämissäännöksiä on yhdenmukaistettu. Saman sairauden perusteella myönnettävään sairauspäivärahan myöntöperusteisiin on tehty muutos, joka kannustaa työhön hakeutumiseen ja vähentää työnantajan riskiä. Työterveyshuollon perusteita ollaan muuttamassa tavalla, joka on omiaan parantamaan työterveyshuollon ja työpaikan välistä vuoropuhelua, mikä osaltaan edesauttaa osatyökykyisten työssä pysymisen mahdollisuutta. Työpankkikokeilu on käynnistetty ja sen tavoitteena on tukea henkilöitä, joiden työkyvyssä ei ole vikaa, mutta työllistyminen osoittautuu vaikeaksi. Samoin on otettu käyttöön työllistymisaseteli.

Komitean esityksistä ovat edelleen vireillä kuntoutuksen järjestämistä koskeva ehdotus, kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläke, vammaistuen työssäkäyntilisä sekä kuntouttavan työtoiminnan korvauksen porrastaminen. Samaan kokonaisuuteen liittyy myös ehdotus työttömyysturvan sovittelun yksinkertaistamisesta ja työttömien työkyvyn edistämisestä.

Monet osatyökykyisten työllistymistä arvioineet henkilöt ja organisaatiot ovat kokeneet kuntoutuksen järjestämisen ongelmallisena. Asia ei ole uusi kuten jo aivan alussa todettiin. Komitea ehdotti, että kuntoutuslainsäädäntöä muutetaan siten, että viranomaisella on velvoite enintään kolmen viikon ajassa ratkaista, mikä kuntoutusjärjestelmän vastuulle kuntoutustarpeen arviointi kuuluu. Työttömien osalta selvitysvastuu olisi TE-toimistolla ja muiden osalta Kelalla. Samalla arvioidaan regressisäädösten muutostarve, jotta myöhemmin voidaan tehdä tarvittavat korjaukset, jos osoittautuu, että vastuu jakautuukin alun pitäen otaksutusta poikkeavalla tavalla. Näin voidaan varmistaa kuntoutuksen katkeamattomuus myös niissä tilanteissa, joissa vastuutaho muuttuu kuntoutusprosessin aikana. Lisäksi esitettiin sairausvakuutuslain päivärahoja koskevaa säädöstä muutettavaksi siten, että kansaneläkelaitos saa asiakkaasta tiedon riittävän nopeasti kuntoutuksen käynnistämiseksi. Työnjakoa voidaan selventää muuttamalla myös eräitä työeläkekuntoutusta koskevia kohtia, joiden jälkeen rajankäynti työeläkekuntoutuksen ja muun kuntoutuksen välillä selkenee. Nämä ehdotukset menevät pidemmälle kuin OECD:n kuntoutusta koskevissa suosituksissaan ja vastaisivat pitkälti myös VATESin ja Mielenterveyden keskusliiton kuntoutukseen tekemiä esityksiä.

Kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeen käyttöön ottoa koskeva esitys on perusteltu ennen kaikkea kohtuuttomien tuloloukkujen välttämiseksi. Jos kansaneläkkeellä oleva henkilö ansaitsee vähänkin yli enimmäisrajan, eläke lakkaa. Ansiotulon lisäys voi siis johtaa merkittävään tulojen pienenemiseen. Eläke kyllä jää lepäämään, mutta se ei korvaa tulomenetystä. Osa-eläke ja vammaisen työhön osallistumiskorvaus on tarkoitettu kattamaan tätä aluetta. Osa-eläke on tarpeellinen myös sen takia, että yhteensovitus työeläkkeen kanssa sujuu mutkattomammin.

OECD:n kaikkia jäsenmaita koskevat suositukset vastaavat pääpiirteissään Suomen kansallisia tavoitteita. Tukia tulisi muokata aktivoivaan suuntaan, työn pitää olla kannattavaa, jäljellä oleva työkyky pitää käyttää hyväksi, työnantajilla tulee olla kannusteita palkata vajaakuntoisia, palvelut on tarjottava oikeaan aikaan ja räätälöidyllä tavalla. Suosituksista ei saa tukea Suomessa vallitsevalle paineelle siirtää vaikeasti työllistyviä eläkkeelle. Ilmeisen vaikeasti nieltävä ehdotus on se, etteivät työkyvyttömyysetuudet saa olla muita korkeampia. Tavoitteena tulisi olla yksi työkäisiä koskeva etuus, jolloin kaikki työtä vailla olevat työkäiset käyvät läpi saman prosessin, johon kuuluvat työkyvyn varhainen arviointi, tarvittavat tukitoimet ja palvelut. Etuus olisi vain poikkeustapauksissa pysyvä. SATA-komiteassa käytiin keskustelu ansioturvan melko sekavasta rakenteesta ja sen keskustelun perusteella mainittu tavoite yhdestä työkäisille tarjotusta etuudesta tuntuu kaukaistakin kaukaisemmalta tavoitteelta.

Kaikki suosituksia laatineet ovat kiinnittäneet huomiota työvoimapalvelujen saatavuuteen ja toiminnan luonteeseen. Asiakaslähtöisyyden tarve tulee esille useissa puheenvuoroissa. Palveluja tulisi olla tarjolla myös henkilöille, jotka pyrkivät eläkkeeltä töihin ja tuen tulisi ulottua tarvittaessa työpaikalle asti. Työhön ohjaamisen ja työntekijän rekrytoimisen tulisi perustua pitkäjänteisesti rakennettuun kumppanuuteen. Vajaatyökykyisten työllistäminen ei ole saanut Suomessa sellaista asemaa työvoima- ja sosiaaliturvapolitiikassa kuin muissa Pohjoismaissa. Toinen johdonmukaisesti esille tuleva ongelma koskee työttömyys-/eläkeloukkua. Työn vastaanottaminen ei kaikissa tapauksissa tarjoa lisätuloja ja vielä suurempana ongelmana koetaan porrastukset, jotka käytännössä estävät työpanoksen kasvattamisen. Kolmantena huomion kohteena ovat työnantajalle kohdistuvat kannusteet niin sanotun experience rating- ajattelun pohjalta. Työsopimusehtojen tulkinta ja sitovuus ovat herättäneet erisuuntaisia ajatuksia, samoin vammaiskiintiö.

- Osatyökykyisten työllistämisedellytysten parantamiseksi on tehty paljon ehdotuksia, joista monet ovat johtaneet myös käytännön toimenpiteisiin. Käytännön vaikutukset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi. Ajatustapa ei ole muuttunut.

10 Välitilinpäätös

Tällä hetkellä osatyökykyisten työllistymisongelmat näyttävät olevan enemmän kiinni työvoiman kysynnästä kuin tarjontaa vaikeuttavista tekijöistä. Halukkuutta työhön on enemmän kuin on kysyntää, mutta jos kysyntä elpyy, hyvin nopeasti törmätään myös tarjonnan kapeikoihin. Esteet lähtevät vallitsevasta ajattelutavasta, jota varjostavat väärät stereotypiat: rekrytoinnissa ja työkyvyn arvioinnissa kiinnitetään huomiota puutteisiin enemmän kuin mahdollisuuksiin ja työhön hakeutumista jarruttaa suorastaan ylikorostunut turvallisuushakuisuus. Näin jätetään käyttämättä merkittävä osaamispääoma.

Työllistämisen tieltä on edelleen poistettava esteitä, mutta niillä on yleistä merkitystä vasta sitten, kun suhtautuminen osatyökykyisten asemaan työmarkkinoilla muuttuu. Markkinat ovat oikeassa, vaikka olisivat väärässä. Perimmiltään on kysymys markkinoiden ja hyvinvointivaltion toimintaperiaatteiden välisestä väännöstä. Kun kuitenkin molempien edun mukaista olisi saada osatyökykyiset työmarkkinoille, miksi vammaisten ja eläkkeellä olevien osatyökykyisten työmarkkinat ovat pysyneet suppeina, lähes merkityksettöminä, vaikka osatyökykyisten potentiaalinen määrä on merkittävä?

Yksinkertainen vastaus on todeta, ettei tosiasiaassa ole tehty valintaa halutaanko osatyökykyiset työmarkkinoille vai sosiaaliturvan piiriin. Hyvinvointiajattelun ydin on helpottaa elämää, vähentää riskejä ja tarjota turvallinen elämä myös työn ulkopuolella. Näin syntyy houkutus ajatella, ettei osatyökykyisten työllistämistä kannata ajaa ainakaan ennen kuin täysin työkykyiset on työllistetty.

Markkinoiden toimintaa ohjaavat voimat käyttäytyvät kulloinkin vallalla olevan kokonaiskuvan perusteella. Ne reagoivat yksittäisiin pyrintöihin nihkeästi tai ei ollenkaan, jos kokonaiskuva ei muutu. Markkinoilla vallitseva dogmi ohjaa kysyntää ja tarjontaa. Osatyökykyisten työllistäminen ei kaikesta päätellen ole dogmin mukaista toimintaa ja jos siitä ei sellaista kyettä tekemään, irralliset toimenpiteet eivät tuota toivottua tulosta.

Yleinen ajattelutapa on, että markkinoilla lopputuloksen määräävät laatu, hinta, toimitusvarmuus ja muut vastaavat rationaalisesti perusteltavat tekijät. Tuotteen saa kaupaksi, kunhan onnistuu yhdistämään nämä tekijät oikeassa suhteessa. Usein kuitenkin käy toisin, markkinat näyttävät käyttäytyvän irratoonaisesti. Se on nähty niin arvopaperi- kuin kiinteistömarkkinoilla ja *mitä ilmeisemmin se koskee myös työmarkkinoita*. Mikä saa ihmiset toimimaan tavalla, joka ainakin myöhemmin todetaan järjenvastaiseksi. Tällä vuosikymmenellä useat taloustieteilijät ovat täsmenneet näkemystä ihmisen taloudellisesta käyttäytymisestä. Markkinoiden näkökulmasta tätä piirrettä kuvaavat erinomaisesti George A. Akerlof ja Robert J. Shiller, molemmat ovat taloustieteilijöitä, joista ensin mainittu on nobelpalkittu. He puhuvat viidestä perusvaistoista, jotka ohjaavat markkinoita ja vaikuttavat taloudellisiin päätöksiin. Näitä ovat luottamus, oikeudenmukaisuus, moraalityttömyys, rahailluusio ja suuret kertomukset. *Käytän tätä luokittelua tehdxkseni yhteenvedon siitä, millaisten peruskysymysten äärellä ollaan etsittäessä työllistämisen väyliä osatyökykyisille. Samalla se on jäljempänä esitettyjen ehdotusten pohja*. Uskon, että tämän jälkeen on helpompaa ymmärtää, miksi osatyökykyisten työllistyminen kohtaa vaikeuksia ja miksi pienistä teknishallinnollisista järjestelyistä ei ole sanottavaa apua.

Luottamus on taloudellisen toiminnan perusta, jos luottamus horjuu, markkinat ajautuvat kaaokseen. Tästä on tuoreita esimerkkejä rahamarkkinoilta, epäluottamus pankin tai kokonaisen valtion kykyyn vastata sitoumuksistaan johtaa paniikkiin muiden luotottajien keskuudessa ja säästäjät hakevat rahojaan turvaan, mikä ajaa koko rahoitusjärjestelmän umpikujaan. Luottamus on olennainen osa muidenkin markkinoiden toimintaa. Mitä enemmän osapuolet tuntevat epä-

luuloa toista kohtaan, sitä suuremmiksi muodostuvat vaihdannan kustannukset, koska on tehtävä monia varmistustoimia eivätkä ne kuitenkaan riitä, jos luottamus on horjuvalla pohjalla.

Työmarkkinoilla työnantajan on punnittava työntekijän soveltuvuutta tehtävään ja työyhteisöön. Työntekijän on puolestaan arvioitava työhön liittyviä vaatimuksia ja työn tuomaa materiaalista ja immateriaalista hyötyä. Monista asioista voidaan ottaa selvää ja sopia, mutta ennen kuin tehdään mitään, ennakkoluulot ovat voineet saada niskaotteen ja kaikki muu on sen jälkeen turhaa. Ja sopimusta tehtäessäkin paljon jää luottamuksen varaan. Mitä enemmän epäselviä ja ennakoimattomia piirteitä vaihdantaan sisältyy, sitä tärkeämpää on luottamus siihen, että niistä voidaan sopia myöhemmin. Osatyökykyisten osalta se tarkoittaa työntekijän ja työnantajan luottamusta siihen, että tarvittavat erityisjärjestelyt ovat kestäviä ja kannattavia ja että tarvittaessa voidaan sopia uudelleen molempia tyydyttävällä tavalla.

Luottamuksen yhtenä kulmakivenä on usko siihen, että osatyökykyisille on järkevää tarjota mahdollisuus työelämässä, vaikka kaikki täystyökykyiset eivät ole työllistyneet. Jos luottamus siihen horjuu, kaikki muukin horjuu. Luottamus on oltava kaikilla tasoilla, työpaikan lattiata-solta, virkakoneistoon ja aina työmarkkina- ja poliittiseen johtoon asti. Sen takia vastausta tähän kysymykseen on hiottava ja parannettava jatkuvasti.

Kuten aikaisemmin totesin osa vastauksesta lähtee yhteiskunnallisen toiminnan eettisistä perusteista, näiden ihmisen ihmisarvosta, siitä että heitä arvostetaan ja annetaan heille mahdollisuus parantaa elämisen edellytyksiään ja kohentaa elämän sisältöä. Toinen osa vastauksesta perustuu kannattavuuteen. Kun joka tapauksessa näiden ihmisten toimeentulosta on huolehdittava, on kannattavaa käyttää heidän työpanostaan, kaikissa niissä tilanteissa, joissa se on mahdollista. Jos jäädään odottamaan parempia aikoja, tilaisuus menetetään. Kun henkilöä leimaa pitkäaikainen työttömyys ja osatyökykyisyys, on tehtävä paljon vaativampia ponnisteluja kuin nopeasti asioihin puututtaessa.

Työmarkkinat ovat koko ajan liikkeessä. Työttömyysasteeseen vaikuttaa ennen kaikkea työttömyysjaksojen pituus. Sekin puoltaa nopeaa työllistämistä, mutta ennen kaikkea se, että työttömyyden tai eläkejakson pitkittyessä työmarkkinakelpoisuus alenee ja pitkittyminen ruokkii sen jälkeen itse itseään. Se tarkoittaa, että työvoimaa tarvitsevien työnantajien valikoima supistuu, työmarkkinoille muodostuu eläkkeellä olevien ja työttömien osatyökykyisten saareke, jonka työllistymismahdollisuus on olemattoman pieni. Vaikka tuetut työllistämisyksiköt jäisivät lyhyeksi, niillä pidetään yllä ja parannetaan henkilön työmarkkinakelpoisuutta. Työmarkkinoille saadaan joustoa. Yhdenkään työnantajan ei yksinään kuitenkaan kannata toimia tällä perusteella osatyökykyisten työllistäjänä. Sen takia valtion on puututtava peliin.

Valtiolle ei voi sysätä koko vastuuta. Markkinoiden luottamuksen lisäämiseksi kaikkien keskeisten valtakunnallisten toimijoiden tulee heiluttaa rohkeasti oikeaa lippua. Käsitys osatyökykyisten roolista työmarkkinoilla ei muutu, jos työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöt sekä kunnat ja valtionhallinto eivät luota toisiinsa eivätkä liioin usko osatyökykyisten tarjoamiin mahdollisuuksiin työmarkkinoilla. Silloin käy niin kuin on käynyt: kaikki toimenpiteet osatyökykyisten työllistämiseksi jäävät näpertelyksi.

Luottamus tai sen puute on useimmiten pääteltävissä välillisesti, varsinkin jos epäluottamuksen osoittaminen ei sovi vallitseviin julkilausuttuihin tavoitteisiin. Tämä koskee selvästi osatyökykyisten työllistämistä. Luottamuksen puute on ilmeinen, vaikkei sitä sanota. Pääosin se on pääteltävissä siitä, miten asioita painotetaan, vain osittain sanallisista viesteistä. Keskustelua hallitsee varautuneisuus.

Keskustelussa on taipumus nostaa esille epäonnistumisia ja onnistumisia vähätellään. Epäluulot ovat pinnalla. Palkansaajajärjestöissä on herkässä epäily, että osatyökykyisten tarvitsemien erityisjärjestelyjen avulla pyritään murentamaan kokoaikaisten työntekijöiden saavuttamia etuja. Osatyökykyisten olisi sovitettava itsensä täystyökykyisille kehitettyihin joustoihin. Työnantaja- ja yrittäjäpuolella on vahvoja ennakkoluuloja osatyökykyisten tarjoaman panoksen hyödyllisyydestä. Toimitaan tehokkuuspalkkateorian mukaan, vaikkei olisi siitä koskaan kuultukaan. Halutaan tulosta ja siihen kykenevä henkilöstö, kaikki ylimääräinen vaiva karsitaan pois. Kunnissa ja enenevästi myös valtiolla tavoitellaan yritysmäistä tehokkuutta paavillemmin kuin paavi itse ja siihen pyrintöön osatyökykyiset istuvat huonosti. Talousarvioita laadittaessa on vaikeuksia ylittää hallintokuntien rajoja, työllistymisen tuomia säästöjä ei oteta huomioon. Valtion viranomaisia kiinnostaa enemmän mahdollinen tuella keinottelun estäminen kuin työllistyminen. Kaikille näille peloille on perusteita, kysymys on siitä, mitä pitäisi eniten pelätä. Tilastojen perusteella pitäisi olla aika peloissaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevien suuresta määrästä. Näillä luvuilla kestävyysvaje ei korjaannu.

Perususkomusten muuttamiseen ja luottamuksen lisäämiseen ei ole lyhyttä oikopolkua. Luottamuksesta on sanottu, että sitä joko on tai ei ole. Oikeammin pitäisi puhua luottamuksen todennäköisyydestä, jota voidaan kasvattaa. Luottamus voi syntyä vähä vähältä pitkän ajan kuluessa silloin, kun riittävän kauan huomataan, ettei kukaan vedä välistä. Nopeampikin tapa on olemassa. Joku, käytännössä valtio, voi ottaa epäluottamuksen perustana olevan riskin kannettavakseen tai se voi määritellä uudet pelisäännöt. Silloinkin edellytetään luottamusta tähän vastuun ottajaan eikä sen saaminen ole itsestään selvää.

Objektiivisesti katsottuna riittävät luottamusta lisäävät toimet eivät siis riitä, ellei niiden takana ole kertomusta, joka liittää toimet houkuttelevaan ja uskottavalta tuntuvaan kokonaisuuteen. Tarvitaan herättävä tarina. Sen on herätettävä laaja ja riittävä usko toiminnan perusteisiin ja sen on oltava pohja, jolta johto ponnistaa. Tähän tapaukseen sovellettuna johdon on ymmärrettävä, että osatyökykyisten työpanoksen unohtamisen mukana ”yksi puuttuu ja sen mukana kaikki.”

Oikeudenmukaisuuskäsityksiä on edellä sivuttu useaan otteeseen. Markkinoiden perussääntönä on toimijoiden itsekkyyys, jokainen ajattelee omaa etuaan. Markkinaopin mukaan tämä tuottaa hyvän lopputuloksen, huonot tuotteet karsiutuvat markkinoilta ja kilpailu pakottaa jatkuvasti tehokkaampiin toimintamalleihin. Kun tämä näyttää johtavan sosiaalisesti kohtuutomiin ratkaisuihin, on jakosääntöjä muutettu muun muassa työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä kehittämällä. Oikeudenmukaisuudesta puhuttaessa tarkastellaankin usein voimavarojen jakautumista koskevia sääntöjä. Osatyökykyisten toimeentulon oikeudenmukaisuutta voi tarkastella sekä sosiaaliturvan että kannusteiden riittävytenä. Mitä parempi sosiaaliturva on, sitä tasaisemmin tulot jakautuvat riskin kohteeksi joutuneiden ja muiden kesken, mutta samalla kannusteet etsiä uusia vaihtoehtoja vähenevät. Tähän jännitteeseen olisi löydettävä uusia ratkaisuja. Malleja on maailmalla kehitetty. Ne jakautuvat kahteen päätyyppiin: toisaalta etu- tai jälkikäteiseen säästämiseen ja toisaalta sosiaaliturvan maksamiseen ansiotyön täydennyksenä. Suomessa on suhtauduttu pidättyvästi varsinkin ensin mainittuun, niin sanottuun tilimalliin ja samassa niukkuuden hengessä on yhteensovituksiakin kehitetty.

Oikeudenmukaisuuspohdintoja näyttää sekoittavan myös erilainen käsitys työstä oikeutena ja velvollisuutena. Työ on toimeentulon lähde ja siihen on oltava oikeus. Työ on myös velvollisuus, muuten ei yhteiskunta toimi eikä hyvinvointipolitiikkaa voida rahoittaa. Hyvinvointiyhteiskunnan periaatteisiin kuuluu, ettei ketään pidä asettaa mahdottomaan tai syvästi nöyryyttävään tilanteeseen. Kun puhutaan työuran pidentämisestä ja osatyökykyisten työllistymisestä, epäillään että tämä periaate kyseenalaistetaan, että hyvinvointia ollaan heikentämässä.

Tämän selvityksen kannalta on hedelmällisempää tarkastella osatyökykyisyyteen liittyviä potentiaalisia mahdollisuuksia kuin keskittyä vain välittömiin tulonjakovaikutuksiin. Monet tutkijat ovat korostaneet, että hyvinvointia tulisi tarkastella ennen kaikkea päämäärän eikä vain välineiden valossa. Tulisi tarkastella toiminnan mahdollisuuksien toteutumista, valinnan mahdollisuuksia eikä vain juuri tietyllä hetkellä käytössä voimavaroja. Tavoitteena tulisi olla kehittää toimia siten, että ne parantavat ihmisen mahdollisuuksia itse säädellä elämänsä ja luoda uusia polkuja tulevaisuuteen. Sosiaaliturva tulisi nähdä osana dynaamista kehitysprosessia eikä tarkastella sitä vain poikkileikkaustilanteessa. Kysymyksessä on mahdollisuuksien ja samalla hyvinvointikäsitteen laajentamisesta. Amartaya Sen, nobelisti hänkin, korostaa oikeudenmukaisuuspohdinnoissaan ihmisen oikeutta tehdä vapaasti valintoja ja tämän vapauden realisoinniseksi on hänen kyvykkyyttään toimia markkinoilla tuettava riittävästi. Mitä paremmat taidot ja työkyky henkilöllä on, sitä suuremmasta valikoimasta hän voi kilpailla työmarkkinoilla. Samoista lähtökohdista on korostettu, että sosiaalipolitiikan tulisi suuntautua enemmän toimintakyvyn ja toimintaedellytysten edistämiseen eikä keskittyä yksinomaan resurssien jakautumiseen. Samalla toimeentulon tasolla vammainen on huonommassa asemassa kuin terve ja työkykyinen (Lehto 2001). On opittava ajattelevaan, että oikeudenmukaisuus toteutuu silloin, kun työpanokselle pyritään löytämään käyttöä eikä silloin, kun sen käyttöä rajoitetaan.

Uusille mahdollisuuksille antaa tilaa se, etteivät ihmiset ole niin puhtaaksi viljeltyjä itsekkyydessään kuin rationaalinen talousoppi antaisi ymmärtää. Kulttuurista riippumatta ihmiset kokevat toisen huomioon ottamisen ja tuloksen jakamisen tarvittaessa myös epäitsekkäästi oikeudenmukaiseksi tavaksi toimia. Osatyökykyisten työllistämisestä puhuttaessa se tarkoittaa, että työyhteisön jäsenet ovat halukkaita auttamaan heikompia ja työnantajakin voi hyväksyä heikomman työpanoksen silloin, kun se perustuu aidosti hyvään pyrkimykseen jatkaa työelämässä.

Oikeudenmukaisuus työssä ja työllistymisessä voi siis perustua käyttäytymistä ohjaavaan, vapaaehtoisesti noudatettavaan normiin. Voidaan ajatella, että työpaikoilla toteutuu johonkin mittaasti kantilainen normi: jokaista ihmistä on kohdeltava myös päämääränään sinänsä eikä vain välineenä ja että työhön halukkaalle ja kykenevälle osatyökykyiselle on tarjottava työtä tämän velvoittavan ajatuksen seurauksena. Vaikka työpanos jäisi pieneksi, näin olisi tehtävä, koska silloin kohtelemme häntä arvona sinänsä emmekä vain yhtenä tuotannontekijänä. Tämä ajattelutapa ehkä toteutuukin työpaikalla tavalla tai toisella silloin, kun henkilön työkyky alenee. Hänelle koetetaan löytää edellytyksiä vastaavia tehtäviä. Kovin pitkälle ei kuitenkaan voida ajatella edettävän vain hyvän tahdon varassa. Työpaikalla voidaan ehkä ponnistella siellä jo olevan työntekijän työkyvyn puolesta, auttaa osatyökykyisistä löytämään uusia tehtäviä, mutta kantilainen velvoittavuus tuskin ulottuu laajemmalti työmarkkinoille.

Toinen mahdollisuus on tehdä normista sitova. Syrjinnän kielto on tavallinen, mutta työvoiman rekrytointitilanteissa sen osoittaminen on yleensä vaikeaa ellei mahdotonta. Monissa maissa vammaisille on varattu pakollinen kiintiö työpaikoilla. Yrityksillä, virastoilla ja laitoksilla on velvoite palkata tietty osuus työvoimasta vajaakuntoisista. Pakollisuuteen on tietysti syynä se, ettei moraalinen velvoite yksinään riitä muuttamaan käyttäytymistä. Työnantaja ei palkkaa työntekijää altruistisin tavoittein. Kiintiöitä on arvosteltu muun muassa kankeutensa ja leimaavuutensa takia eivätkä ne tunnu istuvan markkinoiden perusajatuksen. Tutkimusten perusteella niillä näyttää olevan työllistymistä edistävä vaikutus.

Jos halutaan välttää kaavamainen normi eikä pidetä vapaaehtoisuutta riittävänä, voidaan eettistä ajattelua tukea taloudellisilla toimilla. Osatyökykyisten työllistymistä kohtuullisin ehdoin voidaan edistää maksamalla työllistymiseen liittyvää taloudellista tukea. Se voidaan maksaa osittain sosiaaliturvana, joka täydentää palkkaa tai korvauksena työnantajalle, joka maksaa

täyttä palkkaa työkyvyn vajauksesta huolimatta. Niillä vahvistetaan osatyökykyisen markkina-asemaa, tehdään hänestä kilpailukykyinen suhteessa työkykyisiin.

Tuki voi olla valikoivaa, jolloin viranomainen osoittaa tuetun työpaikan. Menettely on taloudellinen ja helposti valvottavissa, mutta markkinoiden näkökulmasta se toimii jopa jäykemmin kuin kiintiö, jota sovellettaessa työnantaja voi vapaasti valita osatyökykyisiä työhön. Tukimenettelyn etuna on työnantajan näkökulmasta mahdollisuus pidättäytyä rekrytoimasta yhtään osatyökykyistä ja korvaus työkyvyn vajauksesta siinä tapauksessa, että päätyy rekrytointiin.

Tukea voidaan maksaa myös täydentävänä sosiaaliturvana ja jättää markkinamekanismille normaali rooli. Työnhakija saa korvauksen menetetyistä työkyvystä ja sen jälkeen hänen on hankittava puuttuva osa työmarkkinoilta. Periaatteessa hän voi kilpailla työmarkkinoilla alemmalla hintavaatimuksella, mutta käytännössä hän yleensä etsii osa-aikatyötä. Tuki on periaatteessa joustava, henkilö voi vaihtaa työpaikkaa ja pyrkiä parantamaan asemaansa ketterästi työmarkkinoilla. Joustavuutta ja houkuttelevuutta saattaa kuitenkin rajoittaa kysynnän vähäisyys, täydentävän tuen kaavamaisuus tai ansioista käteen jäävän hyödyn vähäisyys.

Meillä sovelletaan kumpaakin. Täydellä tai osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva voi tehdä tiettyyn rajaan asti työtä ja säilyttää eläkkeensä palkan rinnalla. Kuntoutuksen ajalta voi saada erikseen korvausta ja vammaisten työllistämiseksi voidaan maksaa myös palkkatukea työnantajalle. Periaatteessa vaihtoehtoja on tarjolla, mutta käytännössä toimintamalli on jähmeä, siinä on loukkuja, palat eivät loksahda kohdalleen ja osatyökykyisestä työnhakijasta tuntuu, ettei hän ylipäänsä ole toivottu vieras missään.

Oikeudenmukaisuus näyttää toisenlaiselta ulkoa katseltuna ja osatyökykyisen silmin nähtynä kuin työyhteisön sisällä koettuna. Saman palkan maksaminen myös osatyökykyisille on siinänsä selkeää, mutta on otettava huomioon myös työyhteisön käsitys oikeudenmukaisuudesta. Jos osatyökykyisen työpanos on pienempi tai laadullisesti heikompi ja hänelle maksetaan sama palkka kuin täysin työkykyiselle, se saattaa herättää keskustelua ja ajan oloon tyytymättömyyttä muissa. Eikä se aivan mutkattomasti sovellu useilla työpaikoilla sovellettaviin työn arviointeihin. Tyytymättömyys ei ehkä purkaudu suoraan työntekijään, jos osa palkasta perustuu subventioon eikä pienennä yhteistä palkkapottia. Tyytymättömyys on hienovireisempää, siihen sisältyy kiireen tuomaa viihtymättömyyttä, joka purkautuu työyhteisöön heikoiten etabloituneeseen henkilöön. Harvinaista ei ole sekään, että osatyökykyisten kanssa samanlaisissa tehtävissä olevissa syntyy tietoinen tai tiedostamaton tunne oman työn aliarvostuksesta. Työnantajan puolestaan on syytä pelätä tyytymättömien turinatuokioita, joista syntyy uusia palkkavaatimuksia tai jarrutusta epäreiluksi koetun palkkauksen takia.

Tästä on helppo päätellä myös, miksi työntekijä ei halua jatkaa työyhteisössään osatyökykyisenä. Vaikka varsinaista syrjimistä ei olisikaan havaittavissa, osatyön antama asema arvostusteikolla ei ole enää sama. Siihen voi olla syynä tehtävien muuttuminen vähemmän arvostetuiksi, mutta myös osatyökykyisyyden ja osa-aikaisuuden tuoma statuksen heikennys. Usein käy niin, että osatyökykyinen kokee kuuluvansa alempaan kastiin, joka ei voi neuvotella tasavertaisesti työhön liittyvistä ongelmista edes työtovereidensa kanssa. Työpaikoille syntyy aina keskinäisen auttamisen pelisääntöjä. Arvostuksessa alempien on osoitettava erityistä nöyryyttä ja kiitollisuutta apua tarvitessaan, koska he eivät voi tarjota muuta vastiketta vaihdannassa hierarkiassa ja arvostuksessa ylempänä oleville. Tästä syystä työn tuoma laadun parannus elämään voi jäädä pienemmäksi kuin itse työ tuottaisi tai kääntyä suorastaan negatiiviseksi. Näiden paineiden estämiseksi osatyökykyisten työllistämiseksi on oltava avoimet ja hyväksytyt perustelut. Työyhteisön on koettava heidät osaksi meitä.

Monet kokevat nämä keskustelut oikeudenmukaisuudesta pitkästyttäväiksi ja tarpeettomiksi. Helppoja ne eivät ole, mutta jos joku osapuoli, työntekijä, työnantaja, työyhteisö tai tukitoimista vastaava organisaatio ei koe asetelmaa oikeudenmukaisena, työllistyminen ei vaan onnistu. Oma vankka mielipide ei riitä käännättämään muita eikä muuttamaan vallitsevaa tilannetta. On varattava aikaa yhteisen ymmärryksen rakentamiselle.

Talouden katastrofien taustalta löytyy yleensä *moraalin rapautuminen*, joka on toteutunut pitkän ajan kuluessa. Kysymys on vilpillisyydestä, joka ei näytä rikkovan lain kirjainta, mutta poikkeaa sen tarkoituksesta ja tuottaa toisille taloudellista haittaa. 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen tarjoaa riittävästi esimerkkejä. Sääntöjen ja valvonnan puute johtavat markkinoiden ylilyönteihin ja vilpillisyyteen.

Moraali joutuu koetukselle erityisesti sellaisissa vaihdannan poikkeustiloissa, joissa halutaan edistää tai jarruttaa jotain toimintaa markkinamekanismista poikkeavalla tavalla. Vakuutus on yksi tavallisimmista. Vakuuttamalla riskin seuraukset jaetaan suuremman joukon kesken. Samalla se synnyttää potentiaalisen vaaran olla piittaamatta riskistä tai suurennella toteutuneen riskin vaikutuksia paremman korvauksen toivossa. Aina ei ole selvää, missä kulkee petoksen ja asianmukaisen korvauksen raja.

Sosiaaliturva on yksi vakuutuksen muoto ja se on myös kriteerien väljentyessä saanut alkuperäisistä tavoitteista poikkeavia piirteitä. Esimerkkinä tuen tarkoituksen muuttumisesta on edellä jo mainittu työttömyysputki. Tuki oli tarkoitettu helpottamaan niiden ikääntyneiden työttömien asemaa, jotka eivät päässeet takaisin työmarkkinoille, mutta siitä tulikin saneerausväline. Työnantaja ja työntekijä sopivat, että ikääntynyt työntekijä jää työttömäksi ja pääsee sitä kautta aikaisemmin pois työelämästä. Osa tosin kokee joutuvansa painostuksen kohteeksi.

Moraalin heikkenemisestä on kysymys silloin, kun henkilö tavoittelee etuutta, vaikka työkyky on jäljellä eikä siihen oikeuttaisi. Rajoilla liikutaan silloin, kun henkilö käyttää etuutta lain kirjaimen mukaan oikein, mutta toisin kuin lakia säädettyä tarkoitettiin. Tästä on esimerkkinä osaaikaeläkkeen käyttöä koskeva keskustelu. Toisena esimerkkinä voidaan mainita työllistämistuuksien käyttäminen. Jos työnantaja rakentaa toimintansa työllistämistukien varaan, hän ollaan lähellä sitä, että toimitaan laillisesti, mutta toisin kuin lakia säädettyä tarkoitettiin.

Osatyökykyisten työllistämisyrittämissä kohdataan kumpiakin moraalin ohenemisen muotoja. Jos työkyvyn määrittely on vapaamielistä, sairauspäiväraha ja eläke ovat joillekin korvauksia työstä viihtymättömyydestä. Heidän työllistämisensä esteet ovat erilaisia kuin niiden, jotka tosissaan hakevat eläkettä täydentävää työtä. Vastaavasti on työnantajia, jotka pyrkivät vain hyötymään tukirakennelmista ottamatta pitkäjänteistä vastuuta työllistämismahdollisuuksien avaamisesta. Moraalin rapautumista on vaikea kokonaan välttää, mutta sitäkin tärkeämpää on keskustella siitä avoimesti ja etsiä jarruttavia tekijöitä. Hollanti mainitaan usein esimerkkinä maasta, jossa kriteerien väljennyttä kohtuuttomasti, on jouduttu paitsi tiukentamaan ehtoja, myös kutsumaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevia uudelleen tutkittaviksi.

Keskustelua vankempia jarruttajia ovat erilaiset taloudelliset sanktiot. Osatyökyvyttömyyseläkkeen suosion kasvun kuntasektorilla on selitetty perustuvan siihen, että kunta näin välttyy maksulta, joka seuraisi, jos henkilö siirtyisi kokonaan työkyvyttömyyseläkkeelle. Pieniä työnantajia lukuun ottamatta yksityissektorin työnantajat joutuvat taloudelliseen vastuuseen työkyvyttömyyseläkkeen kustannuksista. Hieman eri mekanismi, mutta sama tavoite toteutuu kuntasektorilla. Tällä on todettu olevan vaikutusta eläketapahtumien määrään. Toisaalta sen on sanottu jarruttavan sellaisten henkilöiden rekrytointia, joiden terveyteen ja työssä jaksamiseen liittyy tavanomaista suurempia riskejä. Tämän haitan vähentämiseksi ikääntyneen työntekijän palkkaava työnantaja vapautettu määräajaksi korvausvelvollisuudesta, jos henkilö tu-

lee työkyvyttömäksi. Yhteisvastuuta sovelletaan myös silloin, kun palkattavaan työntekijään liittyy työvoimaviranomaisen näkemyksen mukaan näitä riskejä. Todettakoon ettei viimeksi mainitun tarvetta käytännössä ole ainakaan vielä sanottavasti havaittu.

Moraalin kohentamiseksi tarkoitettu kannustin voi kääntyä myös keinotteluun johtavaksi kannusteeksi. Vastuun välttämiseksi voidaan perustaa keinotekoisia yritysrakennelmia, joihin siirretään henkilöitä siinä tapauksessa, että maksu tulee pienemmäksi tai palkkio suuremmaksi.

OECD:n raportissa viitataan osaetuuksiin liittyvään moraaliongelmaan ja nostetaan korostuneesti esille tarve aktiivisesti tarjota työtä silloin, kun henkilöllä on työkykyä jäljellä. Pelkona on osaetuuksien liian löyhä määrittely. Sama ongelma näyttää tulevan vastaa täyden eläkkeen määräämisessä, jos kriteerit ovat joustavat. Tutkimuksissa on havaittu, että eläkkeen ja palkan välinen ero vaikuttaa ensi sijassa eläkkeelle hakeutumiseen, jos työkyvyttömyyden määrittely on tulkinnanvaraista.

Oikeudenmukaisuuden ja moraalittomuuden raja ei ole selvä. Etuuksien yhteensovitukseen liittyy loukkuja, jotka tekevät ansioiden lisäämisen epäviisaaksi. Eläkkeen ansaintarajan ylittäminen voi johtaa kokonaistulon merkittävään alenemiseen. On kohtuutonta edellyttää henkilön lisäävän työpanostaan, jos lopputuloksena on toimeentulon aleneminen.

Ongelma on yleisempi. Palkan ja sosiaaliturvan tarjoaman toimeentulon välinen ero jää varsin alimmilla tulotasoilla vähäiseksi. Sen korjaaminen kannustavammaksi on ongelmallista, koska silloin sosiaaliturva olisi ulotettava pitkälle tuloasteikolla, mistä seuraa merkittäviä kustannuksia. OECD:n raportissa korostetaan työn tarjoamista etuuden menettämisen uhalla. Se ei kuitenkaan onnistu avoimille markkinoille silloin, kun henkilö on tosiasiassa haluton ottamaan työtä vastaan. Kukaan ei kaipaa työhön halutonta työntekijäkseen. Työllistäminen edellyttäisi, että käytössä on tukitoimien lisäksi erityistyöpaikkoja työhalukkuuden testaamiseksi.

Työhalukkuuden testaaminen nousee esille erityisesti silloin, kun työttömyyden perustana oleva vajaakuntoisuus kytkeytyy epäsäännöllisiin elämäntapoihin ja elämänhallinnan puutteisiin. Jos osatyökykyisten halutaan tulevaisuudessa työllistyvän tuntuvasti nykyistä laajemmasta mitasta, on työhalukkuus otettava laajemminkin esille. Tällainen tarkastelu tuntuu ehkä loukkaavalta niistä, jotka aktiivisesti pyrkivät työmarkkinoille sinne pääsemättä. Kysymys tulee kuitenkin ajankohtaiseksi viimeistään silloin, kun työvoimasta on niukkuutta.

Eläkkeellä olevien vähäinen kiinnostus työssä jatkamiseen osoittanee, että vapaa-aika on todella haluttua. Jos huomattavaa halua työssä jatkamiseen olisi, luvut olisivat todennäköisesti toisenlaisia, vaikka työmarkkinoilla vallitsisikin edellä mainittuja epäluuloja osatyökykyisiä kohtaan. Tätä ei voi kutsua työmoraalin heikkoudeksi, ehkä pikemminkin viehtymykseksi hyvinvointipolitiikan tarjouksiin. Jos eläkkeellä olevia halutaan takaisin työelämään eläke-etuja heikentämättä, työelämän vetovoimaa on lisättävä. Siihen on myös hyviä mahdollisuuksia, mutta se vaatii hyvinvoinnin kertomukseen muutoksia.

Raha- ja turvallisuusilluusiolla tarkoitetaan tilanteita, joissa ihmiset eivät osaa ottaa huomioon inflaation tai varallisuuden todellista merkitystä päätöksissään. He olettavat vaurastuneensa todellisuutta enemmän vertailemalla omaisuutensa arvon kehitystä ottamatta huomioon inflaation vaikutusta. Asuntojen hinnan nousukupla saa ihmiset tuntemaan itsensä varakkaammiksi kuin ovatkaan. Ihmisillä on myös taipumus sijoittaa varallisuuttaan turvallisuushakuisesti tuottavuuden kustannuksella.

Osatyökykyisyyteen rahailluusio liittyy siten, että henkilöt eivät ehkä täysin sisäistä sitä toiseikkaa, että eläkkeen tarjoama toimeentulo jää jälkeen ansiotason kehityksestä. Vanhuuseläkkeelle ehtineiden elämäntilanne on yleensä vakiintunut ja suuret investoinnit on tehty ja maksettu. Nuorempana työkykyään menettäneiden taloudellinen kantokyky joutuu kovemmalle koetukselle. Kiinnostus osatyökyvyn käyttöön olisi ehkä suurempi, jos sosiaaliturvan ja ansiotason erilainen dynamiikka ja mahdollisuus työskennellä eläkkeen ohella olisi perusteellisesti ymmärretty.

Toiseen suuntaan saattaa vaikuttaa ihmisten halu seurata bruttotuloja eikä niinkään vapaaseen kulutukseen jäävän rahasumman suuruutta. Rationaalisesti katsottuna pitäisi seurata ensi sijassa käteen jääviä tuloja, mutta ihmisillä on eri syistä (mm. arvostus) taipumus katsoa bruttotuloja. Tästä syystä erilaiset tuloloukut eivät ehkä ole niin turmiollisia kuin ekonomistin mielestä niiden pitäisi olla. Tehdyt selvitykset viittaavat siihen, etteivät ihmiset todellakaan ole kovin hyvin perillä sosiaaliturvan ja verotuksen vaikutuksesta ja niinpä ratkaisevaa on yleensä tarjotun työn sisältö ja kesto. Mutta on selvää, että sellaiset tulonmenetykset, joita eläkeloukuista voi aiheutua, havaitaan hyvin nopeasti ja ovat todella työpanoksen kasvattamisen esteitä.

Turvallisuussilluusion eläkeläisten alhainen työllisyysaste liittyy haluna välttää riskejä ja epävarmuuksia. Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva saattaa pelätä eläkkeen menettämistä, vaikka säännöt hänelle kerrotaankin. Ehkä vielä yleisempi syy on halu välttää työelämään luontaisesti liittyviä epävarmuuksia. Eläke takaa ehkä vaatimattoman, mutta vakaan ja turvallisen toimeentulon.

Osatyökykyisten vaikeimmaksi työllistymisen esteeksi voi lopulta koitua rahailluusio, jota toteutetaan osaoptimointina. Kun kaikki osatyökykyisen työllistämisedellytyksistä vastuussa olevat pyrkivät pienentämään omia kustannuksiaan eikä kukaan kanna vastuuta varsinaisesta lopputuloksesta, päädytään alhaiseen onnistumisprosenttiin. Sillä on puolestaan taipumus ruokkia itseään, toimintaan ei haluta panostaa, koska tulokset näyttävät huonoilta. Näin jatketaan toimintamallilla, jossa kaikki säästävät, mutta kokonaiskustannukset ovat korkeat ja tulos huono. Ainut tapa päästä parempaan tulokseen on määritellä koko prosessille vastuussa oleva johto.

Maaailman monimutkaisuuden vastapainoksi ihmiset haluavat jonkin selkeän kokonaiskuvan, **kertomuksen**, joka tarjoaa kokonaisselityksen. Se rakentuu tosiasioihin ja kuvitteellisiin täydennyksiin, joilla selityksestä saadaan hohdokas ja puoleensa vetävä. Uuden teknologian ympärille rakennettu tarina nosti pörssikurssit korkeuksiin, kunnes tarina alkoi näyttää epäilyttävältä ja kurssit romahtivat. Yksi yhteiskuntaa sitovista tarinoista koskee hyvinvointia.

Osatyökykyisten työllistyminen ei ole menestystarina. Esityksiä on tehty huolellisen valmistelun jälkeen runsaasti. Mutta esimerkiksi vammaispoliittiseen ohjelmaan ja Vammaisfoorumin lausuntoihin sisältyneet näkemykset eivät ole johtaneet toivottuun tulokseen. Vammaisjärjestöjen tyytymättömyys kohdistuu ennen muuta menettelytapojen jäykkyyteen. Esimerkkinä mainitaan usein palkkatuen hakemusmenettely: tuki voidaan myöntää harkinnan jälkeen, jos vammainen henkilö on löytänyt sopivan työn ja työnantajan, mutta työsuhde ei saa alkaa ennen kuin työ- ja elinkeinotoimisto on tehnyt päätöksen palkkatuen myöntämisestä. Lisää mutkia tuo sosiaaliturva. Henkilön on kyettävä arvioimaan ansiotulojen vaikutus eläkkeeseen. Palkkatuki saattaisi johtaa sellaisiin ansioihin, että eläke jäisi lepäämään, mutta työsuhdetta ei voi solmia ennen palkkatukea ja kun ei ole työsuhdetta ja palkkaa, eläke ei voi siirtyä lepäämään. Tämän päälle tulevat viranomaisten väliset epäselvät työnjaot ja se, ettei toimintavälineitä ylipäättänsä tunneta. Esimerkiksi työolosuhteiden järjestelytukea myönnettiin vuonna 2009 yhteensä 167 kappaletta. Osatyökykyisen on siis oltava kaiken kaikkiaan poikkeuksellisen taitava selvittääkseen työ- ja sosiaalilainsäädännön viidakosta työpaikalle.

Tämä voitaneen tulkita niin, että vammaisten ja muiden osatyökykyisten työllistyminen ei istu johdonmukaisella tavalla hallitsevaan hyvinvointikertomukseen. Sen ominaispiirteisiin on kuulunut ihmisen ”vapauttaminen” työstä siinä vaiheessa, kun työkyky heikkenee. Sitä mukaa kun sosiaaliturva on parantunut ja kertomus eläkkeellä olosta on muuttunut houkuttelevammaksi, ajatus työn ja eläkkeen yhdistämisestä tai kokonaan eläkkeeltä työhön siirtymisestä on alkanut tuntua epäuskottavalta. Voi hyvin kuvitella työvoimavirkailijan kysyvän itseltään, miten työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö voi olla työnhakijana? Jos henkilö on työkyvytön, niin eihän hän määritelmän mukaan voi olla työmarkkinoilla käyttökelpoinen? Eihän ihminen voi olla samaan aikaan työkykyinen ja työkyvytön?

Juuri tässä kohdassa tehdään ratkaiseva väärä päätelmä. Ihminen voi olla työkyvytön ja täysin työkykyinen. Näkökykynsä menettänyt saattaa tulla aikaisempaan työhönsä työkyvyttömäksi, mutta on toiseen työhön sataprosenttisen työkykyinen. Toinen väärinkäsitys perustuu ”vapauttamiseen”. Työllä on ihmiselle monta merkitystä, joista hän nauttii eikä halua niistä vapauttamista. Kolmas harha koskee osatyökykyisten tarpeellisuutta työmarkkinoilla. Osatyökykyiset ovat erilaisia, mutta juuri erilaisuutta tarvitaan työelämän kapeikkojen hoitamiseksi. Ahdistus ja kiire syntyvät siitä, että erilaiset työt ja tehtävät koetetaan hoitaa homogeenisella työvoimalla, liian yhdenmukaistetuilla toimintatavoilla. Neljäs virhe koskee osa-aikaisen työn arvostusta. Se koetaan usein vähän ammattitaitoa vaativaksi ja satunnaiseksi puskurityöksi. Osa-aika-eläkkeen suosio osoittaa, että toisinkin voi ajatella. Osa-aikaisuus tarjoaa työelämän ja vapaa-ajan etuja.

Nämä ovat aineksia, joiden avulla voidaan muuttaa hyvinvointikertomusta osatyökykyisten työllistymistä suosivaksi. Osatyökyvyttömien työpanos sopivasti organisoituna yhdistää työntekijän ja työnantajan toiveen joustavasta työskentelystä. Ryhmän heterogeenisuus antaa mahdollisuuksia yhdistellä luovuus, osaaminen, kokemus, arvostus, perus- ja erikoistehtävät sekä osa-aikaisuus myönteisellä tavalla. Osatyökykyisissä on myös niitä, jotka voivat ja haluavat tehdä kokoaikaista työtä. Osatyökykyisyyden mahdollisesti asettamat rajoitukset eivät häiritse työn tekemistä. Työ sujuu kunhan ihmisten erilaisuuden ei anneta häiritä. Osatyökyvyttömien työllistäminen voisi tarjota kauaskantoisen ratkaisun työelämää vaivaavaan kiireeseen sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen väliseen krooniseen kiistelyyn joustoista. *Osa-tökykyiset ovatkin työelämän puuttuva rengas.*

Osatyökykyisyyden asettamien rajoitusten koetaan usein koituvan vaivalloiseksi koko työyhteisölle. Mutta asian voi nähdä toisinkin. Voidaan ajatella, että osatyökykyisten panos tuo työyhteisöön joustavuutta, helpottaa sopeutumista työhuippuihin ja mahdollistaa työn jakamisen uudella tavalla. Osatyökykyiset voivat olla kapean erityisalan tuntijoita, jotka tarjoavat erinomaista apua harvemmin esiintyviin erityistilanteisiin. On myös sellaisia perustehtäviä, joita voidaan tehdä epäsäännöllisesti kuten aineistojen ja materiaalin järjestely. Sitä voitaisiin hoitaa joustavasti työntekijälle sopivalla ajoituksella eikä työn vaatima ammattitaito aseta suuria kynnyksiä.

Määräaikaiset työsuhteet ja keikkatyöntekijöiden määrät ovat vähentyneet, mutta työhuiput eivät ole tasaantuneet. Nyt niistä koetetaan selvittää pysyvän henkilökunnan voimin. Osatyökykyisten halu tehdä töitä osa-aikaisesti ja satunnaisesti voi osua onnellisesti yhteen todellisen työvoimatarpeen kanssa. Työt voivat olla monenlaisia arkirutiineista koulutustehtäviin. Työhön perehdyttäminen, kokemuksen siirtäminen ja salakavalien virheiden estäminen luontuu hyvin pitkän työuran jo tehneeltä.

Jouston toteuttaminen kaikkia tyydyttävällä tavalla vaatii kuitenkin uudenlaista organisointia. Palaan myöhemmin käytännön järjestelyihin. Tärkeintä on rakentaa malli, joka sallii työntekijälle joustoja, muuten ei löydy halukkaita. Malli voidaan toteuttaa niin, että työnantajan tarve

tulee silti hoidettua. Työntekijä voi mennä lastenlasten kuusijuhlaan, käväistä Tallinnassa tai etelänmatkalla syyllisyyttä tuntematta.

Näin ajateltuna osatyökykyisyys tarjoaisi keinon yhdistää työnantajan toivoman jouston työntekijän toivomaan joustoon. Säännöllinen osa-aikatyö voisi osaltaan korjata joidenkin ennakoitavissa olevien työhuippujen luomaa painetta. Silloin tällöin työtä haluavat voivat sovittaa työn ja vapaa-ajan haluamallaan tavalla. Kun työelämässä joka tapauksessa on osa-aikaisia tehtäviä, tällainen menettely vähentäisi myös niiden osa-aikatyöntekijöiden määrää, jotka ovat osa-aikatyössä, vaikka haluaisivat kokoaikaista työtä. Jos ja kun oletetaan, että työvoimasta on tulevaisuudessa niukkuutta, työntekijöiden työaikatoiveet voidaan näin sovittaa paremmin työelämän vaatimuksiin.

Osatyökykyisten työllistymisen esteiden purkaminen ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen tähtää samaan tavoitteeseen kuin työuran pidentäminen. Demografinen kehitys näyttää tutkimusten mukaan suosivan ikääntyneiden työskentelyä. Jos ikääntyneiden ikäluokkien osuus väestöstä on suuri, nuoremmat ja koulutetummat ikäluokat syrjäyttävät suhteellisesti vähemmän ikääntyneitä kuin silloin, kun suhteet ovat päinvastaiset. Toisin kuin voisi luulla, mitä vähemmän ikääntyneitä työmarkkinoilla on, sitä vähemmän heitä myös halutaan ja toisin päin, mitä enemmän ikääntyneitä on tarjolla, sitä enemmän suhteellisesti heille löytyy töitä.

Työelämän ja sen ulkopuolella olevien rajavyöhyke on laaja ja liikkuva kuten on nähty varhaiseläkkeiden kehityksestä. Osatyökykyisten työllistäminen tähtää uusien mahdollisuuksien avaamiseen kymmenille tuhansille ihmisille ja samalla rajavyöhykkeen siirtymiseen. Tässä tarinassa kysymys on psykofyysisen työkyvyn, ammattitaidon, työvaatimusten ja -ajan, sekä työyhteisön ja -ympäristön suhteiden järjestelystä siten, että työmotivaatio, halu tulla työhön pysyy korkealla. Tätä kokonaisuutta on pyrittävä muokkaamaan siten, että työkyky suhteessa työhön pysyy mahdollisimman hyvänä, että työyhteisön ja työntekijän kannusteet pysyvät positiivisina. Kokonaan työstä luopumista parempi vaihtoehto on osittainen luopuminen silloin, kun työkyvyn muutoksia ei voida kompensoida muilla työt, kannusteita ja työyhteisöä koskevilla muutoksilla.

Etäisempänä visiona on maailma, jossa työn ja vapaa-ajan ero on liukuva. Elämä ei jaksota kaavamaisesti lapsuus-opiskelu-työ-eläke-jaksoihin. Elämä on alusta loppuun opiskelua. Lapsuutta ja myöhäistä vanhuutta lukuun ottamatta työ limittyy kaikkiin elämän vaiheisiin. Osaatyökykyisyys voi olla vaihe, jossa opitaan uusi työ ja siirrytään täystyökykyisyyteen. Sosiaaliturva toimii täydentävänä eikä ensi sijaisena tukena. Täydellinen työkyvyn menetys on poikkeuksellista. Sosiaaliturvan kriteerit ovat universaaleja, mutta niille haetaan yksilöllisesti sopiva tulkinta.

Ihmisten työtä ja vapaa-aikaa koskevat arvostukset vaihtelevat ja tällaisessa yhteiskunnassa vaihtoehtoja olisi tarjolla runsaasti, paljon enemmän kuin nyt. Ketään ei jätetä pulaan, mutta vapaamatkustamistakaan ei sallita. Siirtymiä suositaan, mutta nöyryyttävien työtehtävien tarjoamista pyritään välttämään, koska jo etukäteen tiedetään, että lopputulos on huono. Ensi sijassa etsitään tapoja, joilla potentiaalinen työkyky saadaan parhaaseen käyttöön.

Ihmistä tarkastellaan ”kokonaisuutena”, mutta samalla eriytyneesti kiinnittämällä huomio niihin ulottuvuuksiin, jotka tekevät hyödyllisen toiminnan mahdolliseksi. Ihmistä arvioitaessa lähtökohtana ole tautiluettelo, vaan työmahdollisuuksien luettelo. Tärkeintä on laajentaa ymmärrystä työkyvystä ja hyväksyä uusia mahdollisuuksia, joilla tarjotaan aito osallisuuden mahdollisuus niillekin, joiden työkykyä rajoittavat toiminnalliset puutteet.

On siis virheellistä ajatella, että työkyky on puristettavissa yhdelle lineaariselle ulottuvuudelle, jonka mukaan ansiot määräytyvät. Ihmisellä on monia potentiaalisia tai valmiita työkykyjä. On toisin sanoen verrattava henkilön työkykyä ja työkyvyn kehittämismahdollisuuksia suhteessa erilaisiin työtehtäviin eikä vain erilaisia ihmisiä suhteessa yhteen tehtävään. Työpotentiaalin käyttäminen edellyttää innovatiivista työ-, koulutus-, terveys- ja sosiaaliturvapolitiikkaa ja näihin sisältyvien mahdollisuuksien käyttämistä. Työtehtäviä voidaan purkaa ja koota kokonaan uudella tavalla – edellyttää usein koko organisaation toimintamallin muuttamista. Osatyökykyisten tulevaisuutta suunniteltaessa on ajateltava hyppäysten mahdollisuuksia eikä vain suunnilleen entisen kaltaisen työn tekemistä osa-aikaisena.

- Muutos edellyttää, että keskeiset toimijat uskovat osatyökykyisten merkitykseen työmarkkinoilla ja luottavat toimintapolitiikan kokonaisuudessaan olevan heille edullinen ja nojaavan oikeudenmukaisiin periaatteisiin. Sitä varten tarvitaan ”kokonaiskertomus”.

11 Ehdotukset

Jo selvityksen alkuvaiheessa oli nähtävissä, että uuden epäkohta- ja toivomuslistan laatiminen ei sellaisenaan ole oikea ratkaisu. Listoja on tehty ja korjaavia toimiakin on toteutettu, mutta laihoihin tuloksiin. Ehdotuksia on edelleen odottamassa toimeenpanoa, mutta odotusarvo niiden vaikutuksista on vähäinen. Lyhyesti sanottuna markkinat eivät työllistä osatyökykyisiä, koska ne eivät luota näiden toimien merkitykseen. Luottamuksen puute ei koske vain markkinavoimia, yksittäisiä rekrytointipäätöksiä. Se näkyy läpilinjan tukitoiminnan kankeana, katkeilevana ja puolittain vastentahtoiselta vaikuttavana organisointina.

Markkinoiden luottamuksen rakentaminen vaatii keskeisten toimijoiden pitkäjänteistä sitoutumista uudistustyöhön, osatyökykyisten työllistämisen asettamista muiden tärkeiden asioiden edelle. Markkinat vaistoavat kaukaa keinotekoiset, häthätää ja puolella sydämellä sommitellut tavoitelistat. On tehtävä tietoinen valinta ja viettä se päätökseen. Osatyökykyisten työllistäminen nostetaan silloin sosiaaliturvan ja työelämän uudistamisessa kärkipaikalle. Vähempi ei riitä, jos tavoitellaan markkinoiden luottamusta.

Keskeisten toimijoiden on ratkaistava, uskovatko ne vakaasti osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksiin ja haluavatko ne asettaa tämän asian hoitamisen sellaiseen asemaan, että markkinat vakuuttuvat toimien riittävydestä. Keskeisiä toimijoita ovat perinteisen kolmikan lisäksi kunnat ja tällä loholla toimivat keskeiset järjestöt. Jokaisen toimijan on tehtävä valinta tykönään. Edellisessä jaksossa kuvasin kriteereitä, joilla markkinoiden luottamus herätetään. Toimijoiden on arvioitava, ovatko ne valmiita täyttämään kriteereiden vaatimukset. Silloin sitoudutaan

- kannusterakenteiden muuttamiseen siten, että työllistäminen ja työn vastaanottaminen on kannattavaa
- vapaamatkustamisen tekemiseen kannattamattomaksi
- aktiivisten vaihtoehtojen asettamiseen passiivisten edelle, uusien mahdollisuuksien avaamiseen vanhan korvauslinjan sijaan
- luottamusta vahvistavan kokonaisnäkömyksen kehittämiseen tuhansien yksityiskohtien sijasta

Valinta on viisasta tehdä huolellisen harkinnan perusteella. Tehtävän onnistuminen ei ole itsestään selvä, kärsivällisyyden lisäksi tarvitaan jatkuvasti uusiutuvaa tietoa tuloksellisuuden parantamiseksi. Viime kädessä kysymys on arvovalinnasta, koetaanko osatyökykyisten työllistyminen ja kaikki siihen liittyvä sosiaali- ja työvoimapolitiikan uudelleen järjestely riittävän arvokkaaksi tavoitteeksi monien muiden hyvien asioiden joukossa. Ehdotonta oikeaa vastausta ei ole olemassa, mutta on monia hyviä perusteluja vastata myöntävästi. Tuloksena on parhaimmillaan erilaisuudesta voimansa ammentavat työmarkkinat, työmarkkinat jotka osaavat käyttää hyväkseen ihmisten vahvuudet eivätkä tuijota heidän heikkouksiinsa.

Selvityksen varsinainen ehdotus on oikeastaan tässä. Varsinaisten toimijoiden on arvioitava haluavatko ne asettaa osatyökykyisten työllistämisen sellaiseen asemaan, että markkinat, tässä tapauksessa työmarkkinat luottavat toiminnan riittävyteen. Kun toivomukseni on, että vastaus olisi myönteinen, olen lisäksi kuvannut yllä mainittua täsmällisemmin niitä mahdollisia linjauksia, joiden vuoro tulee myönteisen vastauksen jälkeen. Haluan alleviivatuksi korostaa, että vastaus peruskysymykseen on annettava ensin, jatkolinjausten kehittelyn vaihe tulee sen jälkeen.

Koska kuitenkin on oltava jonkinlainen kuva, mihin oltaisiin menossa, jos uuteen suuntaan lähdetään, kuvaan yhden mahdollisen ratkaisun pääpiirteet. Sitä voi luonnollisesti muunnella ja kehitellä ja valita toisia polkuja. Olennaista on, että toimet on mitoitettu ja muotitettu siten, että ne sopivat markkinoiden dynamiikkaan ja tuottavat toivotun tuloksen osatyökykyisille.

Ehdotus 1

Osatyökykyisten työllistymisedellytysten parantaminen kytkeytyy työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan peruspiirteisiin ja vaatii pitkäjänteistä ja kattavaa uudistustyötä. Esteiden purkamiseen tarvitaan tietoa, taitoa ja tahtoa. Kokemukset meiltä ja muualta osoittavat, että järjestelmällisellä työllä voidaan tuntuvastikin kohottaa osatyökykyisten työllisyysastetta, parantaa näiden ihmisten toimeentuloa ja vähentää julkisen talouden paineita. Onnistumisen perusehto on, että keskeiset toimijat uskovat aidosti uudistustyön yhteiskunnalliseen merkityksellisyyteen ja sitoutuvat toimiin, joilla työmarkkinat saadaan luottamaan osatyökykyisiin työnhakijoihin ja osatyökykyiset motivoitumaan työnhakijoina.

- ❖ *Ehdotukseni on, että keskeiset toimijat arvioivat, onko edellytyksiä sitoutua niin mittaviin ponnistuksiin kannusteiden, tukitoimien, palveluketjujen, tietojärjestelmien, lainsäädännön ja viime kädessä asenteiden muuttamiseksi, että työmarkkinat avautuvat kunnolla myös osatyökykyisille.*

Toivomukseni on, että vastaus olisi myönteinen ja uudistustyö aloitetaan. Kuvaan jaksossa 11.1.2 peruslinjauksia osoittaakseni lähinnä tarkkuustason, johon alkuvaiheessa tulisi sitoutua.

Myöhempää keskustelua varten kuvailen luvussa 11.1.3 myös yksityiskohtaisemmin, millaisia osakysymyksiä näiden linjausten alla tulee vastaan. Niihin haetaan ajallaan vastauksia ja ne voivat olla toisia kuin tässä esitetyt mallit. Toisin sanoen peruskysymykseen annettu vastaus ei sido kaikkiin niihin yksityiskohtaisempiin pohdintoihin, joita olen tässä luvussa esittänyt.

Ehdotus 2

Mikäli katsotaan, ettei suuren muutoksen aloittamiseen löydy riittävästi eväitä, kannattaa kuitenkin tehdä pieniä muutoksia, nekin ovat parempia kuin ei mitään. Luvussa 11.2. esitän myös niitä. Nämä ehdotukset on tarkoitettu punnittaviksi myös vaihtoehdossa 11.1.

11.1 A. Uusi suunta

11.1.1 Lähtökohdat

Luottamuksen rakentaminen; luottamus perustuu pitkään historiaan, tosiasioihin ja lopulta tunteeseen. Osatyökykyiset ovat sellaisessa työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan saumakohdassa, johon kohdistuu poikkeuksellisen paljon ristiriitaisia odotuksia ja epäluuloja. Korkealentoiset suositukset eivät auta, jos ei onnistuta rakentamaan aitoa luottamusta näiden ihmisten työpanoksen tarpeellisuuteen.

Luottamuksen rakentamisessa avaintoimijoita ovat sellaiset henkilöt ja organisaatiot, joilla on uskottavuutta ”omiensa” keskuudessa. Näiden on yhdessä ryhdyttävä purkamaan luottamusta kaivertavia epäluuloja. Kun riittävä yhteisymmärrys on saavutettu, kipeätkin kysymykset voidaan avata taustajoukoissa ja levittää luottamusta kaikissa toimintaympäristöissä.

Tästä syystä kaiken perustana on ehdotus, että työmarkkinajärjestöjen ja muiden tähän kokonaisuuteen kuuluvien edunvalvontajärjestöjen sekä valtion kesken sovitaan keskusteluista, joissa punnitaan onko edellytyksiä lähteä pitkäjänteiseen uudistustyöhön.

Jos todetaan, että luottamusta ja tahtoa osatyökykyisten työllistämiseen on olemassa, tarvitaan työkaluja:

- a. Lähtötilanteessa on huolehdittava kertomuksen rakentamisesta, riittävästä viestinnästä, koulutuksesta ja tutkimuksesta. On oltava luotettavaa ja käyttökelpoista tietoa.
- b. Toiseksi on kiinnitettävä huomiota hyvien käytäntöjen leviämiseen ja työpaikkojen avautumiseen tarjoamalla tukea ja opastusta toimintamallien uudistamiseen ja työvoiman rekrytoimiseen.
- c. Kolmanneksi on huolehdittava työnhakijoiden omatoimisuuden vahvistamisesta, tiedonsaannista, taloudellisista kannusteista ja työkykyä parantavista toimista.
- d. Neljänneksi on puututtava kovalla kädellä palvelu- ja työllistämisen prosessin sekavuuteen. Näistä viimeksi mainittu on tärkeä, mutta myös eniten aikaa vievä. Siksi se on listalla viimeisenä – ettei heti tuuperruttaisi organisaatioiden sielunhoitoon.
- e. Viidenneksi käynnistetään lainsäädännön arviointi, jossa vertaillaan osatyökykyisten työllistämiseen liittyvän normiston toimivuutta ja käytännön merkitystä sekä uudistamistarvetta.



Kuva 15. Toimintalinjat

Prosessin hallinnan korjaamiseen on ryhdyttävä välittömästi, mutta varauduttava siihen, että tuloksia nähdään vasta kahden, kolmen ehkä neljän, viiden vuoden päästä. Uskottavuuden varmistamiseksi on tehtävä korjauksia sitä mukaa kuin se on mahdollista. Näitäkin on toteutettava siten, etteivät alussa tehtävät ratkaisut ole ristiriidassa myöhempien kanssa. Sen takia tarvitaan jo lähtötilanteessa selkeä sanoma, visio, joka tarjoaa yhteisesti innostavan näkymän.

11.1.2 Toimintalinjat

Tavoitteena, visiona, on työn ja toiminnan organisointi win-win-periaatteella; osatyökykyisten panos tuo työelämään ja myös kansalaistoimintaan uuden ulottuvuuden. Työelämässä osatyökykyiset tarjoavat uuden mahdollisuuden järjestää töitä niin, että töiden epätasaisuuden ja kiireen luomat paineet tulevat joustavasti hoidettua, kaikkien työpanos saadaan paremmin osaamista vastaavaan käyttöön, julkiset menot pienenevät ja osatyökykyisten elämän edellytykset paranevat. Kaikki voivat aikaisempaa paremmin keskittyä siihen työhön, joissa heidän suhteellinen paremmuutensa pääsee oikeuksiinsa. Osatyökykyisille annettavat tehtävät muotoillaan osatyökykyisyyden asettamien rajoitusten ja mahdollisuuksien mukaan ja samalla siten, että tehtävät näin muotoiltuina sopivat työyhteisön muiden jäsenten työhön. Järjestelyistä keskustellaan työyhteisössä niin, että kaikki, myös osatyökykyiset, ovat keskustelussa mukana. Epäselvyyksiin ja kiistakysymyksiin etsitään ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Virallisen työelämän ulkopuolella on loputtomasti arvokasta työtä. Viisaasti organisoimalla voidaan omavastuu ja sosiaalinen vastuu yhdistää tavalla, joka parantaa iästä riippumatta osatyökykyisen henkilön elämän laatua ja vahvistaa sosiaalista pääomaa.

Yhteisen näkemyksen, kertomuksen konkretisoimiseksi käynnistetään viestintä-, koulutus- ja tutkimusohjelma, joka lujittaa, selkeyttää ja uudistaa käsityksiä osatyökykyisten toimintamahdollisuuksista ja työllistymisen tarpeellisuudesta. Alkuvaiheessa painottuvat periaatteelliset näkökohdat ja hankkeen edetessä siirrytään yhä enemmän opastavaan tiedonvälitykseen. Viestin välittäjinä ovat tiedotusvälineiden lisäksi järjestökentällä luottamusta nauttivat henkilöt, erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustavat päättäjät sekä erilaisissa asemissa toimivat asiantuntijat ja käytännön työelämässä ansioituneet henkilöt. Tutkimuksen keinoilla haetaan täsmentyvää tietoa osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien laajentamiseksi ja sitä palvelevan koulutuksen kehittämiseksi.

Hyviä toimintamalleja kehitetään ja markkinoidaan tehokkaasti. Työ- ja toimintamahdollisuuksien avaamiseksi tietojärjestelmän ja muun ohjauksen ja neuvonnan tulee tarjota mahdollisille työllistäjille helppo ja ymmärrettävä tapa arvioida osatyökykyisiä työnhakijoita, heidän taitojaan ja tarvittavia erityistoimia, ohjausapua sekä työkyvyn vajausta kompensoivaa tukea. Hyviä toimintamalleja markkinoidaan aktiivisesti työnantajille, joita ovat niin yritykset kuin virastot ja järjestöt. Aktiivista työpaikkojen etsintää ja siirtymävaiheen toimintatukea vahvistetaan. Työnantajien omatoimisia järjestelyjä osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi kannustetaan. Toimintamahdollisuuksien parantamiseksi kunnat, seurakunnat, kolmas sektori sekä raha-automaattiyhdistys kehittävät vapaaehtoistyötä ja vertaistoimintaa siten, että työelämän ulkopuolella oleville osatyökykyisille löytyy arvostettua toimintaa.

Elämänhallinnan ja omatoimisuuden parantamiseksi poistetaan vääristäviä kannustimia ja luodaan kattava tukiverkosto. Tietojärjestelmiä kehitetään vuorovaikutteiseksi siten, että asiakkaiden mahdollisuudet saada luotettavaa tietoa ja ratkaista ongelmia omatoimisesti paranevat olennaisesti nykyisestä. Valinnat vaativat useimmiten myös ammatillista tukea ja osaamista. Sen takia tarvitaan räätälöityä henkilökohtaista ohjausta, mutta silloinkin asiakkaan on koettava, että hän on itsenäinen toimija ja että toiminta vastaa hänen tarpeitaan. Oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi sosiaaliturvaa ja työllisyystoimia muokataan siten, että osatyökykyiset pääsevät tasavertaiseen asemaan työnhakijoina ja työntekijöinä. Sosiaaliturva muodostaa täydentävän toimeentulon korvaamaan työkyvyn alenemaa. Täydentävä korvaus yhdistyy ansioihin siten, että työn tekeminen on aina kannattavaa ja työntekijän kannattaa pyrkiä parantamaan asemaansa työmarkkinoilla. Työpaikkakohtaisista erityisjärjestelyistä rakennetaan aina mahdollinen polku avoimille markkinoille.

Palveluprosessin tehostamiseksi määritellään prosessin omistajuus ja järjestetään sitä tukeva organisaatio. Sen tehtävänä on muokata työelämään johtavia polkuja ja tukirakennelmia siten, että työ- ja toimintakykyjen erot eivät estä työmarkkinoilla pärjäämistä. Laadittavan strategian kärkenä on *asiakkaan tarpeiden mukaan järjestetty toiminta* lainsäädännöstä käytännön neuvontaan saakka. Strategiassa määritellään kuka kantaa vastuun koko prosessista, miten osavastuut jakautuvat neuvotteluista, sopimuksista, rahoituksesta, asiakkaiden ohjaamisesta ja tiedotuksen riittävydestä sekä lainsäädännön uudistamistarpeiden arvioinnista.

Palveluprosessin tehostamiseksi määritellään prosessin omistajuus ja järjestetään organisointi siten, että vastuusuhteet ovat selvät. Vastuuyksikön tehtävänä on muokata työelämään johtavia polkuja ja tukirakennelmia siten, että osat muodostavat tehokkaan, asiakaslähtöisen kokonaisuuden. Tuki mitoitetaan siten, etteivät työ- ja toimintakykyjen erot estä työmarkkinoilla pärjäämistä. Toimintamallit ottavat huomioon osatyökykyisten heterogeenisyyden. Työnantajan riskien vähentämiseksi ja työntekijän toimeentulokatkojen poistamiseksi luodaan tarvittavat erityisjärjestelyt. Kokonaisvastuu osatyökykyisten työllistämisestä kaikkine osatekijöineen keskitetään yhdelle yksikölle silloin, kun se on tuloksellisen työllistämisen kannalta perusteltua.

Normiston johdonmukaisuuden parantamiseksi käynnistetään lainsäädännön arviointityö. Tavoitteena on arvioida osatyökykyisten työllistymistä koskevien lainsäädännön kohtien käytännön merkitys ja mahdollisuudet parantaa lainsäädännön johdonmukaisuutta. Osittain lainsäädäntö on vanhentunut tai käytännössä unohtunut ja sen tarkoituksenmukaisuutta on myös syytä arvioida. Samalla tavoitteena on lisätä eri viranomaisten tulkintojen ja käytäntöjen yhdenmukaisuutta.

11.1.3 Yksityiskohtaisempi kuvaus

Viestintä-, koulutus- ja tutkimusohjelma on muodoltaan sukua 1990-luvun lopulla käynnistetylle ohjelmalle, jonka onnistuttiin parantamaan ikääntyneiden työntekijöiden arvostusta työelämässä ja tekemään ymmärrettäväksi, miksi työuran pidentäminen on tarpeellista ja hyödyllistä. Nyt ei puhuta ikääntyneistä, vaan kaiken ikäisistä osatyökykyisistä. Vuosikymmenien kokemuksella tiedetään, että osatyökykyiset ovat työmarkkinapolitiikan ja hyvinvointipolitiikan väliinputoajia. Ajattelutapaa on muutettava molemmin puolin. On opittava ymmärtämään, miksi kaikissa oloissa tarvitaan myös osatyökykyisten työpanos työmarkkinoilla ja on opittava hyväksymään heidät työyhteisössä.

Viestinnän ja koulutuksen tehtävänä on osoittaa kaikille tuleva hyöty. Kokonaisuuden pitäminen jatkuvasti esillä on ensi arvoisen tärkeää sen takia, että kaikki eivät hyödy samalla tavalla kaikista toimenpiteistä ja jossain vaiheessa on ensin uskallettava investoida ja jäädä odottamaan tulosta. Edelleen on paljon ennakoluuloja sairauksien ja kliinisesti mitatun työkyvyn vajauksen tuomista haitoista, niiden merkitystä liioitellaan. Samoin edelleen elää käsityksiä sellaisista sosiaaliturvaan tai työvoimapolitiikkaan liittyvistä työllistymisesteistä, jotka on viime vuosien aikana poistettu. Ohjelman tehtävänä on myös tarjota oikeaa ja ajantasaista tietoa työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta, käytettävissä olevista tukitoimista ja muista tavoista avartaa työmarkkinakenttää ja näin vahvistaa luottamusta toiminnan oikeudenmukaisuuteen. Kun yleinen kiinnostus lisääntyy, aletaan tutustua myös yksittäisiin toimenpiteisiin. Kansallisten kokemusten lisäksi kannattaa käyttää hyväksi muualla saatuja myönteisiä tuloksia vastaavista ohjelmista.

Viestinnän verkostoon kytketään ensi vaiheessa keskeiset viranomaiset, jotta soveltamisohjeet ja käyttäytyminen muuttuu asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Lainsäädäntö jättää tulkinnan varaa ja sitä on heti pyrittävä käyttämään osatyökykyisten työllistymistä edistävällä tavalla.

Sen takia terveys-, eläke-, sosiaaliturva-, koulutus- ja työvoimahenkilöstön on toimittava tämän periaatteen mukaan mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman monessa kohdassa. Ensimmäisen vaiheen kohteina ovat myös työterveyshuollosta ja työsuojelusta vastaavat henkilöt. Asteittain toiminta laajenee yleisemmin koulutukseen ja tutkimukseen koulutusohjelmien ja tulossopimusten sekä tutkimusrahoituksen välityksellä.

Ohjelman toimeenpanosta yleisvastuu kuuluu luontevimmin sosiaali- ja terveysministeriölle. Muina ministeriöinä mukana tulee olla ainakin työ- ja elinkeinoministeriön, valtionvarainministeriön ja opetusministeriön. Toimeenpanoon kytkeytyy lukuisa joukko viranomaisia, järjestöjä ja tiedotusvälineitä. Lisäksi on huomattava, että kohderyhmänä osatyökykyiset ovat hyvin heterogeeninen joukko ihmisiä. Viestintä, koulutus ja tutkimus on suunniteltava siten, että viestit tukevat toisiaan kohdejoukon erilaisuudesta huolimatta. Ohjelman hajauttaminen monien toimijoiden kesken vaatii tästä syystä ohjelman johdolta monipuolista asian, viestinnän ja johtamisen osaamista.

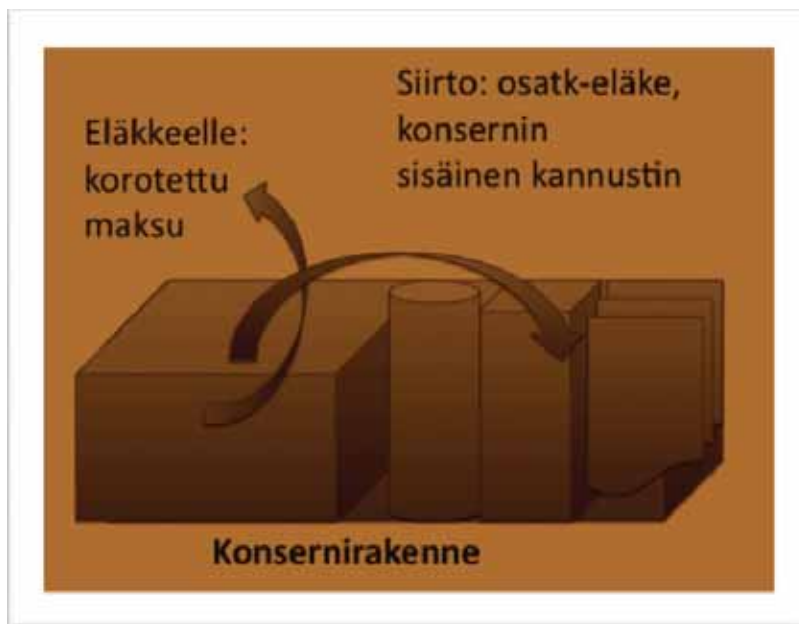
Hyviä käytäntöjä ja kokemuksia on runsaasti olemassa erilaisten kokeilujen, hankkeiden ja projektien seurauksena. On myös työnantajia, jotka työllistävät tietoisesti osatyökykyisiä tarjotakseen heille mahdollisuuden siirtyä työelämään ja ovat onnistuneet tekemään sen kaikkia hyödyttävällä tavalla. Kokeiluita on myös arvioitu ja arvioista on otettu opiksi. Kattava ja järjestelmällinen eteneminen odottaa kuitenkin edelleen tuloaan. Toimeenpanovajeen seurauksena kattaviksi tarkoitettut mallit eivät toteudu toivotulla tavalla. Korjaavien toimien sijasta ideoidaan uusia malleja. Näyttää siltä, että uutta ideaa kokeillaan mieluummin kuin korjataan vanhaa tai ryhdytään markkinoimaan toimivaksi koettua mallia käytäntöön. Malleja maailmalla on runsaasti ja niitä on myös kattavasti kuvattu. Esimerkiksi Pöyhönen, Hänninen, Merenmies, Lilja ja Kotilainen kuvaavat julkaisussa ”Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset” hyviä käytäntöjä ympäri Eurooppaa. Selvitys on osa vireillä olevaa pyrkimystä rakentaa yhteiskunnallisten yritysten toimintamallia Suomen oloihin. Yhteiskuntavastuutaan osoittaakseen eräät yritykset ovat lähteneet omatoimisesti osatyökykyisten työllistämiseen. Mallit näyttävät etenevän hitaasti. Yksittäisten pyrintöjen sijasta olisi hyvien käytäntöjen levittäminen kokonaisuudessaan otettava vakavaksi tehtäväksi. Kannusteet voivat vaihdella julkisesta tunnustuksesta taloudellisiin kannusteisiin. Toiminnan arvioinnin lisäksi on säännöllisesti arvioitava kannusteiden vaikutusta. Tarpeettoman paljon toiminnasta perustuu uskomuksiin. Luontevimmin tämä sopii työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväksi.

Työnantajien kannusteet kuuluvat osana hyvien käytäntöjen levittämiskeinojen kokoelmaan. Hollannissa lisättiin jyrkästi työnantajan välitöntä taloudellista vastuuta työntekijän sairausajan palkkakustannuksista. Sillä oli tavoiteltu vähentävä vaikutus sairauspäivien määrään, mutta kielteinen vaikutus osatyökykyisten rekrytointiin. Suomessa vastaavaa keskustelua on käyty työeläkkeiden rahoitusmallin vaikutuksesta ja sen seurauksena on poistettu osatyökykyisten rekrytointia mahdollisesti vaikeuttavia työnantajavastuita.

Myönteiseen lopputulokseen tähtäävän työnantajavastuun tulisi johtaa toimintamalliin, jossa ensi sijassa pyritään löytämään henkilölle uusi työ yrityksen sisältä, jos työkyvyn heikkeneminen estää aikaisemman työn ja jos sitä ei löydy, pyritään aktiivisesti sijoittamaan osatyökykyinen toiseen yritykseen. Työeläkemaksu on luonteva yritysکوhtainen kannustin. Se sisältääkin kannustavan elementin keskisuurille ja suurille yrityksille. Kunnille on rakennettu vastaava malli. Suuret yksiköt voivat omatoimisesti järjestellä työpaikkoja osatyökykyisille keskimääräistä paremmin.

Itsestään se ei suju suurenkaan yrityksen tai kunnan sisällä. Konsernin tai kunnan johdon on vielä erikseen kehitettävä siirtojen vaatimat sisäiset kannustimet kuntoon ja huolehdittava riittävästä yhteydenpidosta työterveyshuoltoon. Osatyökykyinen ei ehkä ole haluttu henkilö

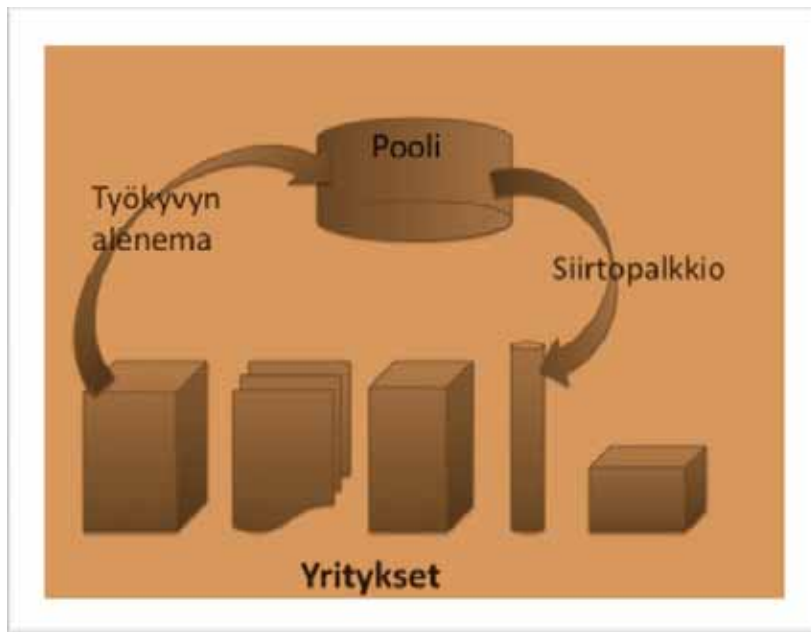
uudessa työpaikassa, jossa odotetaan tehokasta ja nuorekasta tulokasta. Muutosta helpottaa, jos siirtymävaiheessa riski jaetaan lähettäjän ja vastaanottajan kesken ja tulosta mitattaessa otetaan huomioon työpanos eikä henkilömäärä.



Kuva 16. Työnantajan kannusteet töiden järjestämiseksi uudelleen

Pienille yrityksille kannustinta ei ole. Pienestä työntekijämäärästä seuraa, ettei tapauksia tule vastaan kymmeneen vuoteen eikä niihin ole järkevää varautumiskeinoja. Silti luovuutta tulisi käyttää taloudellisten kannusteiden kehittämiseksi, jotta pienten yritysten kiinnostus lisääntyisi osatyökykyisen työntekijän rekrytoimiseksi. Yhteensä ne rekrytoivat vuoden mittaan merkittävän määrän työntekijöitä. Jokainen mahdollinen vapaamatkustaja siirtää kustannukset muille.

Pienen työpaikan sisällä vaihtoehtoisen työn löytäminen työkykyään menettäneelle työntekijälle on vaikeampaa kuin suuressa yrityksessä. Tällekin osalle työvoimaa tulisi kuitenkin löytää nykyistä joustavammin vaihtoehtoja. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin harkita mallia, jossa yritykset mahdollisesti vakuuttajien avustamana muodostavat vapaaehtoisesti osatyökykyisten työllistämispooleja. Jos henkilön työkyky on alentunut eikä työkyvyn käytölle löydy myönteistä näkymää yrityksen sisältä, työnantaja voi asiasta neuvoteltuaan sijoittaa hänet pooliin, joista toinen yritys hänet työllistämällä saa hyvityksen vakuutusmaksuunsa. Työterveyshuollon tekemä huolellinen arvio työkyvyn kehityksestä ja varhainen puuttuminen tilanteeseen parantaa siirron onnistumisen todennäköisyyttä.



Kuva 17. Työnantajien väliset työllistämiskannusteet

Työntekijää omatoimisuuteen rohkaisevien kannusteiden rakentaminen ja omatoimisuuden esteiden purkaminen koskettaa niin tiedonvälitystä ja koulutusta kuin terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvan perusteita. Omatoimisuuteen kannustavan tiedon tulisi jäsentyä asiakkaan tarpeista lähtien. Hallinnollisista lähtökohdista laadittu informaatio koetaan laatia ”asialliseksi” ja kansanomaisuus tarkoittaa pintapuolisuutta. Työntekijän tulisi päästä mahdollisimman pitkälle omatoimisesti mahdollisuuksien kartoittamisessa. Hänen toiveissaan on ”peliohjelma”, joka esittelee vaihtoehtoja, niiden vaatimia perusehtoja, ponnistuksia, valmentautumisen vaatimaa aikaa ja työllistymisnäkymiä. Valinnan arkkitehtuuri pitäisi antaa työnhakijalle eikä esitteen tekijälle. Richard Thaler ja Cass Sunstein osoittavat kirjassaan ”Nudge” oivallisesti, että valinnoissa ihmisillä on taipumus tehdä tiettyjä perusvirheitä. Tavallisimpia on vähimmän vaivan tie. Ihminen valitsee vaihtoehdon, joka on helpoiten käden ulottuvilla, vaikka toinen valinta olisi hänelle huomattavasti edullisempi. Osittain mukavuuden haluun perustuu myös status quo harha, jäädään vanhaan olotilaan odottamaan uusia vaihtoehtoja, vaikka niiden tulo on epätodennäköistä. Kolmantena kompastuskivenä on palautteen puutteellisuus, se antaa syyn olla tekemättä mitään. Listaa voi jatkaa. Tässä riittää todeta, että mahdollisuudet on avattava siten, että perusvirheitä tekevien määrä jää niin pieneksi kuin suinkin. Thaler ja Sunstein kuvaavat tapoja, joilla ihmisiä voi vihjeellisesti tönäistä oikeaan suuntaan asettamalla ja esittämällä informaatio ja valinnan vaihtoehdot tavalla, joka palvelee hänen ilmeistä etuaan. Jos joku tuntee omantunnon tuskia valintoja ohjatessaan, hän voi lohduttautua sillä, ettei ole tapaa, jolla ei olisi ohjaavaa vaikutusta. Tympeä, byrokraattinen ja kaavamainen tapa esittää tieto johtaa siihen, ettei tietoa käytetä. Taitavakin tiedon etsijä havaitsee ylikäymättömiä esteitä, kun pitää yhdistää eri alojen ja alueiden tietoja. Käsitteet ovat erilaisia ja elämisen sekä liikkumisen ehtoja kuvaavat tiedot saattavat puuttua kokonaan, oletetaan ihmisen osaavan ylittää eri hallinnon alojen kielimuureja, johon eivät pysty asianomaiset itsekään. Hyvinkin rakennettu kuvaus rajoittuu omaan hallintokarsinaan. Se on tekijälle turvallisempaa, mutta käyttäjälle avautuu mahdoton suo ylitettäväksi. Tietojen yhdistely ja yhteismitallisen kielen käyttäminen on vaikeuksista huolimatta asetettava tavoitteeksi.

Omatoimisuuden *esteiden* poistaminen kannusteita korjaamalla on vuosia kestävä työ. Sen takia on määriteltävä selkeästi ja samalla realistisesti tavoite, johon pyritään. Yleisesti ottaen tavoite on selvä, tarjotaan osatyökykyisille parempia työllistymismahdollisuuksia. Tavoitteen asettelua on rajattava ottamalla kantaa myös siihen sallitaanko ja kuinka paljon siirtymiä nykyistä helpommin osa-aikaiseen työhön. On realistista olettaa, että osatyökykyisyyden korostaminen alentaa jossain määrin täystyökyvyn ja osatyökyvyn rajaa. Eläkemenojen kasvun ja työpanoksen kehityksen kannalta se ei ole suotavaa, mutta inhimillisesti ehkä perusteltua ja kokonaisuudessaan hyväksyttävää. Lisäksi on päätettävä keinojen linjavalinnasta: pyritäänkö tavoitteeseen ensi sijassa sosiaalivakuutuksen vai työllistämisen keinoilla. Hieman kärjistäen sanottuna on päätettävä, määritelläänkö ensin, paljonko työkyvystä on menetetty vai ensin paljonko sitä on jäljellä. Sosiaalivakuutus korvaa menetettyä työkykyä, työllistämisen tie käyttää jäljellä olevaa panosta. Valinnan taustaksi vielä kertausta pohjoismaisista lähestymistavoista.

- Ruotsin ja Norjan luvut viittaisivat siihen, että niiden käytäntöä seuraamalla osatyökyvyttömyysetuuksien määrä voisi Suomessa moninkertaistua, ainakin kolmin nelinkertaistua. Näiden maiden korkeammat työkyvyttömyysetuuksien kokonaismäärät antavat kuitenkin aiheen päätellä, että osatyökyvyttömyyseläkkeiden korkea osuus selittyy osittain helpommalla siirtymisellä täystyöstä osatyöhön. Tanskassa on valittu työllistämisen tie ja siitä syystä osapäivärahaa tai -eläkettä saavien osuus on pieni ja Suomeen verrattuna vajaatyökykyisyyden perusteella tuettujen henkilöiden määrä moninkertainen. Todettakoon, että Ruotsissa nämäkin luvut ovat tuntuvasti Suomen tasoa korkeammat. Kaiken kaikkiaan Ruotsin korkeampi työllisyysaste asettuu Suomen tasolle, jos osa-aikatyö muutetaan kokopäiväiseksi työksi tai toisin päin sanottuna näyttää siltä, että Ruotsin korkeampi työllisyysaste on saavutettu ainakin osittain osa-aikatyötä suosimalla. Tanskan työllisyysaste on kaikilla tavoilla laskettuna korkeampi kuin Suomen. Mitä tästä pitäisi päätellä?
- Kansantulon kasvuun vaikuttaa työpanoksen määrä, ei se, kuinka monta henkilöä panoksen aikaan saamiseen tarvitaan (toinen vaikuttava tekijä on tuottavuus). Sosiaalimenoihin sen sijaan työpanoksen jakautumisella on merkitystä: osatyö pienentää menoja. Osatyön hinta voi kuitenkin muodostua korkeaksi, jos se syntyy laajan subventioiden avulla. Lukujen perusteella Tanskan valitsema työllistämisen tie tuottaa Ruotsin linjavalintaa paremman tuloksen ja myös paremman tuloksen kuin mihin Suomessa ylletään. Tanskassa on vähemmän työkyvyttömyysetuuksia saavia, työllisyysaste on korkeampi ja niiden vastapainona vajaatyökykyisten tuettua työllistämistä kuvaavat luvut näyttävät maltillisilta. Vaikka oletettaisiin, että Tanskan osatyökykyisyyden perusteella tuetut työntekijät olisivat kaikki Suomeen verrattuna pois täystyöllistettyjen joukosta, Tanskan tulos on parempi.
- Jos perustana käytetään Hytin lukuja vuodelta 2005, voitaisiin päätellä, että tanskalainen tapa tuottaisi meillä noin 30 000 osa- tai kokoaikaista työntekijää työmarkkinoille. Luku näyttää hämmästyttävästi samalta kuin kolmen Suomessa tehdyn kyselyn tulos. Tällainen maavertailu sisältää kuitenkin suuria virhemahdollisuuksia. Ainakin on otettava huomioon muut työstä luopumisen väylät. Suomen korkeampi työttömyys työttömyysputkineen pitää sisällään myös osatyökykyisiä, toisin sanoen työttömiä, joiden oikea paikka olisi tavalla tai toisella kevennetty ja tuettu työ. Se merkitsee, että osatyökykyisten ja samalla työllisten määrä kipuaisi tanskalaisella työllistämisen mallilla tuota 30 000:a ehkä merkittävästikin korkeammaksi. Työllisten kokonaismäärän kasvu riippuu talouden ja sitä seuraavan työvoiman kysynnän kehityksestä, mutta työvoiman

ikä rakenne johtaa joka tapauksessa tarjonnan niukentumiseen, joten potentiaalista kysyntää näyttäisi lähivuosina yhä suuremmalle määrälle osatyökykyisiäkin.

- Tanskassa on erityisesti kuluneen kymmenen vuoden aikana ollut tavoitteena vähentää työkyvyttömyystapauksien määrää ohjaamalla ne henkilöt työmarkkinoille, joilla on työkykyä jäljellä. Lääketieteellinen arvio on vain osa kokonaisarviota. Tämän politiikan myötä poistettiin osaeläke. Henkilön työkyky pyritään palauttamaan ja saattamaan hänet avoimille markkinoille; jos se ei onnistu hänet voidaan ohjata ”flex job” nimellä tunnettuun menettelyyn. Työnantajalle korvataan työkyvyn vajuus, henkilö saa normaalin palkan – myös siinä tapauksessa, että työkyky rajoittaa työntekoa. Työllisyysvaikutus on ollut odotettua parempi, mutta työkyvyttömyyseläkkeisiin sillä ei ole ollut toivottua vaikutusta. Se pelkistyy paljolti mielenterveysongelmiin, joihin flex jobkaan ei ole purrut. Nyt pyrkimyksenä on toisaalta rajata flex jobin piiriä siten, ettei sinne siirry henkilöitä, jotka menestyisivät avoimilla markkinoilla ja toisaalta rohkaista työnantajia ottamaan henkilöitä, jotka nyt siirtyvät tarpeettomasti eläkkeelle. Lisäksi etsitään tapoja, jotka kannustaisivat henkilöitä etenemään flex jobin piiristä kohti normaaleita työmarkkinoita.
- Tanska on esimerkkinä kiinnostava sen takia, että siellä on osatyökykyisten työllistyminen, työstä saatava ansio ja työkyvyn vajauksesta maksettava korvaus kytketty tiiviisti samaan pakettiin. Se vaikuttaa paremmalta kuin erikseen tehtävät päätökset kuntoutuksesta tai osaeläkkeestä ja mahdollisista työllistämistoimista. Samoin etuna on se, että työkyvyn vajuus voi tarkoittaa hidastunutta työtahtia tai osa-aikaista, mutta täyttä työtahtia. Mallin ongelmana on, ettei se suosi liikkuvuutta työmarkkinoilla eikä poista niiden työntekijöiden työllistymisongelmia, joiden työskentelyyn liittyy tavanomaista enemmän ennakoimattomuutta. Myöhemmin kuvattava työpankki vähentäisi nimenomaan näitä ongelmia.
- Tanskan kokemuksia punnittaessa on muistettava, että Tanskan ja Suomen sosiaaliturvarakenteet poikkeavat toisistaan. Kannattaa kysyä, voisiko samoja tuloksia saavuttaa pienemmillä muutoksilla. Voisiko osatyökyvyttömyyseläkkeen ja työllistämisen yhdistää nykyistä paremmin saumattomaksi kokonaisuudeksi. Voisiko osaeläke olla juuri se tekijä, joka mahdollistaa Tanskan mallia sujuvamman liikkumisen työmarkkinoilla, jos osaeläkkeen rinnalle rakennetaan työllistämisen turvaavia ratkaisuja. Osaeläke on henkilökohtainen ”työnhakuseteli”, jonka avulla voi hankkia haluamaansa työtä oma-toimisesti. Sen toimivuuden parantamiseksi on kuitenkin puututtava eläkkeen ja ansiotulojen yhteensovituksen ongelmiin.

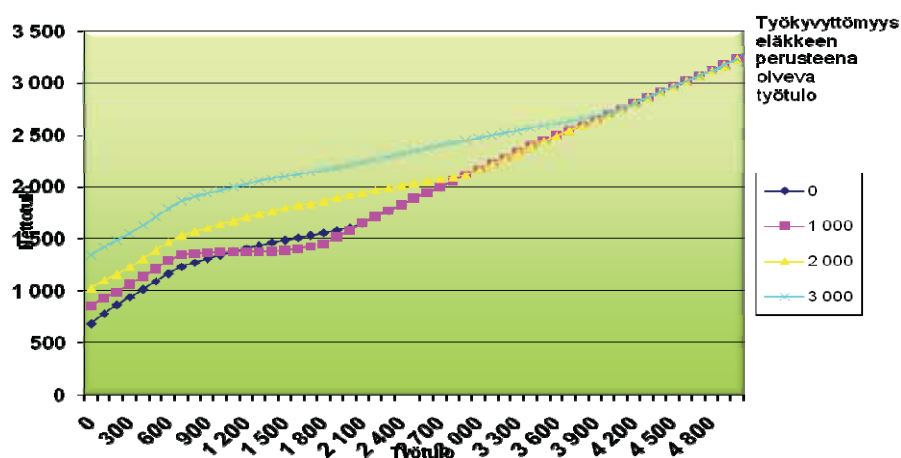
Suomalainen tapa sovittaa ansiotyö ja eläke toisiinsa sisältää hankalia *eläkeloukkuja*. Niiden merkitystä kuvattiin aikaisemmin. Jos tosissaan halutaan osatyökykyisten toimivan työmarkkinoilla aktiivisemmin ja että he pyrkivät myös parempiin ansioihin, on näihin loukkuihin löydettävä nykyistä paremmat ratkaisut. Vaihtoehtoja on useita. Vähäisimmän vastuksen tie on etsiä *joustavampia tulkintoja* rajanylitystilanteisiin. Toisin sanoen koetetaan kohtuullistaa yhteensovitusta yksittäistapauksissa. Tällä tiellä ollaan jo nyt. Mutta sen edelleen jatkaminen johtaa helposti kirjaviin ja lopulta vielä epäoikeudenmukaisempiin tulkintoihin.

Seuraava mahdollinen askel, jolla nykyiseen malliin voidaan tehdä lievennyksiä, on toteuttaa SATA-komitean ehdotus *kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeestä ja työssä käyvän vammaistuesta*. Nämä kaksi ehdotusta johtaisivat siihen, että kansaneläkkeeltä tai kansaneläkkeeltä ja pieneltä työeläkkeeltä työhön tuleva henkilö voi kasvattaa työpanostaan kohtaa-

matta yhtä pahaa eläkeloukkua kuin nykyisin. Työssä käyvän vammaistuki pienentäisi myös pudotusta siinä tapauksessa, että täyttä työeläkettä saava henkilö ansaitsee yli tulorajan, jonka jälkeen täysi työkyvyttömyyseläke alenee osaeläkkeeksi. Mutta tämä olisi vain osittaisratkaisu, loukkuja jäisi edelleen.

Johdonmukaisen politiikan pitäisi mennä vielä pidemmälle. Ansiotulojen ja eläkkeen *yhteensovituksen tulisi toteutua liukuvasti*, ilman portaita, jotka pahimmillaan palkitsevat ahkeran ja eteenpäin pyrkivän työntekijän tulojen menetyksellä. Se merkitsisi melko suurta periaatteellista ja käytännöllistä muutosta nykyiseen. Nyt voi ansaita eläkkeen muuttumatta takuueläkkeen verran tai 40 prosenttiin asti työeläkkeen perusteena olevasta palkasta. Jos siirryttäisiin liukuvaan asteikkoon, yhteensovitus tulisi aloittaa alemmasta osuudesta, jotta asteikosta saataisiin kohtuullisen loiva. Näin lisätulosta jäisi kohtuullisesti työntekijälle.

Alla olevassa Pertti Honkasen laatimassa kuviossa on määrätymisperusteita muutettu siten, että yhteensovitus alkaa 40 prosentin sijasta siinä vaiheessa, kun ansiotulot ylittävät 20 prosenttia eläkepalkasta ja yhteensovitus toteutetaan 50 prosentin alenemalla. Samalla tavalla kansaneläke liukuu takuueläkkeen tason tultua ylitetyksi. Lisäksi on otettu huomioon verotuksen ja asumistuen vaikutus. Havaitaan, että näin päästään jokseenkin johdonmukaisesti nouseviin tulokäyriin erilaisilla lähtötilannetta kuvaavilla olettamuksilla. Tätä työtä varten laaditun laskelman tarkoituksena on antaa kuva millaisiin vaikutuksiin mahdollisen uudistuksen jälkeen päästäisiin. Lopputulokseen pääseminen edellyttää vielä paljon jatkoselvittelyä. Vähäisin niistä ei ole se, että liukuva asteikko edellyttää nykyistä aktiivisempaa tulojen seurantaa ja lisää siltä osin hallinnollista työtä.



Kuva 18. Työtulon vaikutus nettotuloon työkyvyttömyyseläkkeen saajille (uudistus) Kela/Honkanen

Periaatteellisena kysymyksenä on esitetty, onko oikein että ansaintaraja kytketään aikaisempiin ansioihin: miksi parempituloinen voi ansaita huomattavasti enemmän kuin pienituloinen eläkettään menettämättä. Kannustavuuden perusteella suhteellinen lähestymistapa on perusteltu, motiivi lisäänsioiden hankkimiseen on suhteessa aikaisempiin ansioihin. Liukuvan asteikon käyttäminen sitä paitsi johtaisi yhteensovituksen aloittamiseen aikaisemmin.

Jos uskotaan osatyökykyisten työllistymisen ylipäättensä toteutuvan, on loukut otettava vakavasti. Suurimmat ongelmat ovat tuloasteikon alapäässä, jonne suurin osa tapauksista sijoittuu. Niitä *ei voi järkevästi ratkaista puuttumatta koko asteikkoon*. Tehtävään liittyvät merkittävät periaatteelliset valinnat ja monet käytännön kysymykset pikemminkin kiirehtivät kuin jarruttavat viivytyksetöntä työn aloittamista.

Tässä yhteydessä on syytä arvioitava uudelleen myös *osatyökyvyttömyyseläkkeen määräytymissäännöt*. Liukuma puoltaisi asteikon aloittamista aikaisemmin ja lopettamista myöhemmin. Toisin sanoen pienempi työkyvyn alenema voisi oikeuttaa osaeläkkeeseen ja nykyistä korkeampi raja täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Esimerkiksi Hollannissa täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttaa 80 prosentin työkyvyttömyys. Asteikon sisälle olisi määriteltävä rajoja korvauksen määrittelemiseksi esimerkiksi 25, 50 ja 75 asteikon mukaisesti. Tulon yhteensovitus olisi liukuva, mutta asteikko olisi tarpeellinen muun muassa eläkkeen ja työttömyyskorvauksen yhteensovittamisessa siinä tapauksessa, ettei ansiotyötä ole löytynyt.

Työntekijöiden ja työnantajien kannustimien tulisi olla tasapainossa siten, että kysyntä ja tarjonta kohtaavat järkevästi toisensa. Osatyökykyisen työvoiman olisi oltava työnantajan silmissä riittävän houkutteleva ja työn vetovoiman riittävä työntekijän motivoimiseksi. Se onnistuu helpoiten kaikkia tyydyttävällä tavalla silloin, kun henkilö jatkaa samassa työssä tai ainakin saman työnantajan palveluksessa ja kaikilla on hyvää tahtoa ja viitseliäisyyttä. Aina ei käy näin, kaikilla ei ole työtä ja työnantajaa ja vaikka olisikin, työn laatu, työssä olon pituus ja siitä maksettava korvaus voisivat yhdistyä toisiinsa paremmin toisessa työpaikassa. Siirtymiä pitäisi sujuvoittaa.

Erityinen paino on toimintamallia kehitettäessä annettava *mielenterveyskysymyksille*, tavalla tai toisella pitäisi onnistua vähentämään mielenterveyssyistä eläkkeelle siirtyvien määrää. Tehtävän vaativuutta kuvaavat tutkimustulokset, jotka osoittavat työnantajien hyvin epäilevän asenteen mielenterveyshäiriöistä kärsiviä kohtaan. Ja lääkäreidenkin suhtautumisessa työn tekemiseen on toivomisen varaa. Tanskaan verrattaessa on muistettava, että sikäläinen sairauden aikainen työsuhdeturva on heikompi eikä sekään ole riittänyt kannustimeksi työllistää mielenterveyshäiriöistä kärsiviä.

Siirtymien hoitamiseksi nykyistä paremmin osatyökykyistä *työhön ohjaava prosessi* on saatava toimimaan asiakaslähtöisesti ja *saumattoman työhakuisesti*. Suotavaa on, että työllistyminen onnistuu omatoimisesti tai mahdollisesti kehittyvien työnantajapoolien välityksellä työstä työhön periaatteella. Usein kuitenkin tarvitaan tukitoimia kuten koulutusta tai kuntoutusta, josta vastaavat sosiaalivakuutus, työvoimahallinto tai kunta. Tämän prosessin ongelmallisuutta on edellä kuvattu. Se voi muodostua todelliseksi kompastuskiveksi tai ainakin tehottomaksi johtamaan työmarkkinoille.

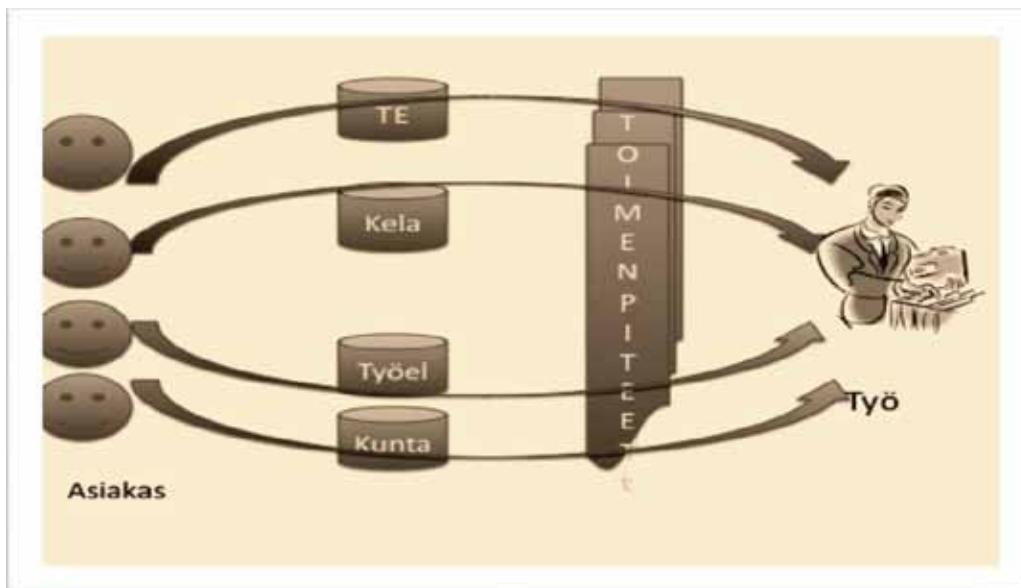
Korjaavia toimia voidaan toteuttaa eriasteisella kunnianhimmolla. Vaatimattomimmasta päästä on *selkeyttää työnjakoa ja vannota yhteistyön nimeen*. Niin on tehty vuosikymmeniä. Tuloksetonta tämäkään ei ole. Epäselvyyksiä on ratkottu ja rajanvetoja voidaan edelleen tämentää. Tällaista työtä tehdään parhaillaankin. SATA-komitean ehdotus tavasta, jolla vastuusuhteet selvitetään ja toteutetaan se myös määräajassa, poistaisi tarpeetonta epäselvyyttä ja viivyttelyä. Seuraava askel on ottaa käyttöön *työhön ohjaaja*, case manager, joka seuraa ja ohjaa asiakkaan etenemistä. Ohjaaja nimetään, jos etenemisen oletetaan sitä vaativan. Tämä on ollut keskeinen osa Kelan kyky-hanketta.

Onnistunut ja tehokas työhön siirtymistä tukeva prosessi edellyttäisi kuitenkin suurempaa kunnianhimoa uudistajilta. Tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi olisi *koko prosessille nimettävä* vastuuyksikkö alkutilanteesta työpaikalle. Kysymys ei ole vain yksittäisen henkilön opastamisesta, vaan prosessin osien muokkaamisesta tehokkaammiksi. Tehokkaammiksi nimenomaan koko prosessin osina, työllistymisen edistäjinä, ei kohteina sinänsä. Nyt lukuisat toimijat yrittävät epäilemättä parhaansa, mutta kun ketju on hahmoton ja prosessin johto puuttuu, tulokset eivät ole tyydyttäviä. Johto ei tässä tapauksessa tarkoita kaikkien osien saattamista yhteisen johdon alaisuuteen organisaationa, vaan prosessivastuun määrittelyä siten, että yksi taho vastaa asiakkaalle toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta ja että sillä on käytössään

tarpeelliset välineet työllistymisen onnistumiseksi. Vastuussa oleva hankkii tarvittavat palvelut, neuvottelee niiden sisällöstä, sopii hinnat, laadun, aikataulut ja niin edelleen. Tällaista tapahtuu nytkin, mutta vain osassa prosessia. Tuloksellisuuden takaamiseksi osat olisi kytkettävä yhteen.

Asiakkaat on nyt lohkottu eri toimijoille. Kun otetaan huomioon asiakaskunnan erilaisuus, tällainen segmentointi on perusteltua ja erityisen perusteltua se on siitä syystä, että työllistymisestä hyödyn saajatkin ovat eri yksiköitä. Ongelmallista on se, ettei työnjako ole selvä ja että vastuu ja vastuun mukana välineet voivat vaihtua kesken prosessin. Nämä liittyvät toisiinsa. Jos toimijat voisivat välineidensä puolesta toimia itsenäisesti, ne voisivat kantaa kokonaisvastuun alusta loppuun. Myöhemmin mahdollisesti paljastuva virhe asiakkaan nimeämisessä tietyn yksikön vastuulle voidaan taloudellisesti hoitaa siten, että kustannukset jaetaan uudelleen vastuuyksiköiden kesken eli regressisääntöihin olisi tehtävä tämän mahdollistava muutos.

Lyhyesti tämä tarkoittaisi sitä, että *jokainen vastaisi omien asiakkaidensa työllistämisestä*: sosiaalivakuutus vastaa kuntoutuksen lisäksi omien asiakkaidensa työllistämisestä, kunta omistaan (työtoiminta ja kuntouttava työtoiminta) sekä työ- elinkeinohallinto omista vajaa-kuntoisistaan ja että kaikilla on käytössään riittävät välineet työkyvyn parantamiseksi ja työllistymisen tukemiseksi.

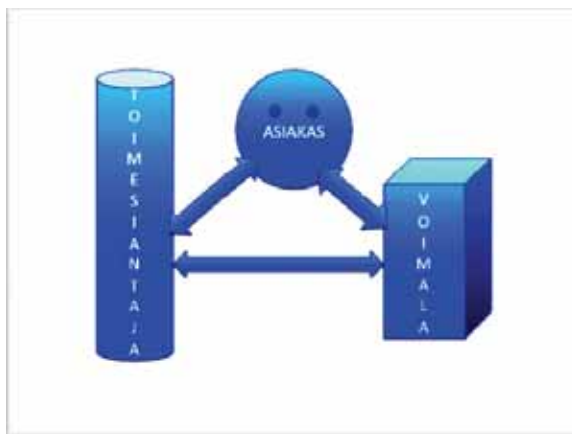


Kuva 19. Prosessivastuun selkeyttäminen

Kun kullekin työkyvyn edistämisestä ja palauttamisesta vastuussa olevalle taholle määritellään yksiselitteinen vastuu toiminnan onnistumisesta työpaikalle asti, sen tehtäviin kuuluu silloin automaattisesti koko prosessin hallinta. Työeläkeyhteisöille tämä ei merkitse välttämättä suurta muutosta nykyiseen elleivät ne halua käyttää myöhemmin kuvattavan palveluyksikön palveluita ja työllistämisen tukitoimia. Toisin sanoen tämä ei pakottaisi muutoksiin, mutta avaisi uusia mahdollisuuksia. Määrien perusteella suurin merkitys tällä olisi kansaneläkelaitokselle. Käytännössä se joutuisi ottamaan vastuun myös työllistämistoimista ja vastapainona sille tulisi mahdollisuus käyttää aktiivisia työllistämisen välineitä. Kuntien kiinnostus kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen saattaisi saada uutta puhtia, jos työllistämisen tukeminen tulisi laajemmin sen päätettäväksi. TE-toimistojen asiakasmäärä pienenesi ja samalla luonnollisesti jouduttaisiin punnitsemaan resurssien jako uudelleen.

Kun jokainen linja vastaisi oman prosessinsa tehokkuudesta, tuloksen voi odottaa paranevan nykyisestä. Lisäksi oikeudenmukaisuus paranee, koska linjavalinta ei vaikuta käytössä oleviin välineisiin. Hallinnolliset rajaukset eivät aseta henkilöitä eri asemaan. Kaikilla linjoilla on käytössään sen tehokkaiksi arvioimat välineet. Sosiaalivakuutuksen kehittämiseen tämä tarjoaa johdonmukaisen jatkon niille ponnisteluille, joiden avulla on pyritty hillitsemään eläkkeelle siirtymistä. Lainsäädännössä on korostettu kuntoutusmahdollisuuksien käyttämistä ennen eläkepäätöksiä. *Askel eteenpäin on asettaa tavoitteeksi työllistäminen ja rakentaa siihen johtava toimintamalli.* Jos arvioidaan, että kuntoutuksella, koulutuksella tai muilla vastaavilla toimilla voidaan parantaa työmarkkinakelpoisuutta, ei jätetä asiaa puoliväliin, vaan otetaan vastuu myös työllistamisestä kaikilla niillä keinoilla, joita työllistämisen käytössä on

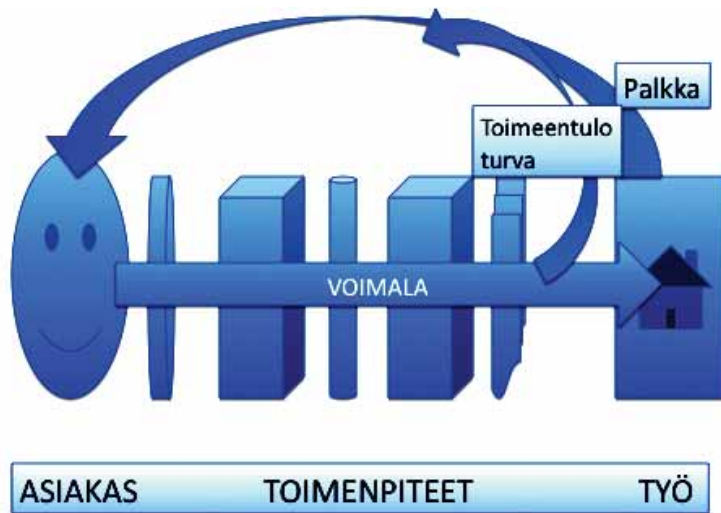
Hallinnollinen vastuun jakaminen uudelleen on hyvä alku prosessin hallinnan parantamiseksi, mutta se ei riitä. *Työntekijän huoli toimeentulon jatkuvuudesta ja työnantajan huoli rekrytointiin liittyvistä riskeistä ei tällä vielä poistu.* Sitä paitsi sosiaalivakuutuksen puolella työmarkkinaosaamisessakin saattaa olla puutteita. Jos osoittautuu, että työllistamisessä ja työsuhteen kestossa on tavanomaista suurempia ongelmia, prosessivastuu on syytä siirtää asiaan vihkiytyneelle yksikölle. Tässä sitä kutsutaan Voimalaksi (jalostaa ja jakaa energiaa). Prosessivastuun siirrosta sovitaan yhteisesti asiakkaan, aikaisemman vastuuyksikön (kuten Kela) ja Voimalan kesken.



Kuva 20. Prosessivastuun siirto

Sopimus voi sisältää osittaisvastuun tai kokonaisvastuun kaikista tarvittavista toimenpiteistä sekä tavan, jolla kustannukset hoidetaan. Yleensä selkeintä on siirtää kokonaisvastuu, jolloin Voimala

- huolehtii työhön valmentavasta prosessista alusta loppuun
- etsii työtä ja rakentaa yhteyksiä työmarkkinoille
- sovittaa valmennuksen näköpiirissä olevaan työhön
- sopii työnantajan kanssa mahdollisista tukitoimista
- huolehtii palkan sekä mahdollisen eläkkeen tai päivärahan yhteensovituksesta
- seuraa työllistymisen onnistumista
- maksaa toimeentuloturvan kitkattomasti ei-työllisiltä jaksoilta
- perii eläke- tai päivärahan asianomaiselta organisaatiolta



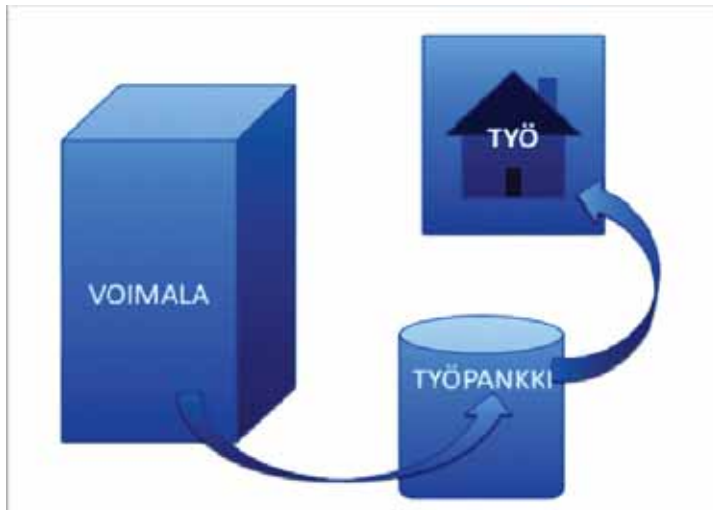
Kuva 21. Voimala kokonaisvastuun kantajana

Siirtosopimus on mahdollista tehdä niin, että kaikki hyötyvät. Yhteinen hyöty tulee nopeasta työllistymisestä. Siitä syystä sopimuksen tulee sisältää erä, josta Voimala hyötyy onnistuessaan odotettua nopeammin työllistämisessä. Toimeksiantajan kannattaa palkita nopeus, koska se hyötyy tehokkuudesta pienentyvinä toimeentuloturvakustannuksina. Työntekijä hyötyy lisäksi toimeentuloon liittyvän epävarmuuden poistumisesta. Voimala on paitsi työhön valmentaja ja työhön sijoittaja myös toimeentuloturvasta vastaava yksikkö. Kun työllistyminen näyttää vakiintuneen, asiakas siirtyy eri sopimuksella takaisin alkuperäisen vastuun piiriin. Missään vaiheessa prosessivastuu ei jää epäselväksi.

Näin on selvennetty prosessivastuu ja onnistuttu varmistamaan toimeentuloturvan jatkuvuus, mutta entä työnantajan riski. Voimala voi neuvotella tukitoimista ja tarjota työpaikalle ulottuvaa neuvontaa ja taloudellista tukea, mutta työsopimuksen sitovuus voi edelleen näyttää työnantajan silmissä liian suurelta riskiltä. Lisäksi osa Voimalan asiakkaista tarvitsee tavanomaisesta enemmän työhön perehdyttämistä eikä säännöllistä työhön osallistumistakaan voida taata. Tätä varten tarvitaan erityisjärjestely, jota tässä kuvataan nimellä työpankki. Se voi olla Voimalan yksi toimintamuoto, mutta tässä se on kuvattu omana laatikkonaan tehtävän merkityksellisyyden takia.

Työpankin tehtävänä on

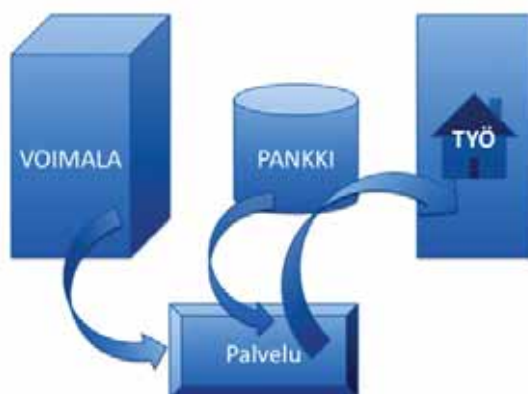
- Toimia työnantajana silloin, kun se on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista
- Tarjota työvoimaa työmarkkinoille markkinoiden maksamaa korvausta vastaan eli vuokrata työvoimaa
- Maksaa työntekijälle työehtosopimuksen mukaista palkkaa työllistymisen ajalta
- Huolehtia (Voimalan kanssa) palkan ja sosiaaliturvan yhteensovituksesta ja sosiaaliturvasta työttömyysjaksojen aikana
- Sopia työnantajien kanssa työstä, jota voidaan tehdä kysynnän taukokohdissa (erityisesti kunnat)
- Järjestää työmarkkinakelpoisuutta parantavia toimia työtilaisuuksien puuttuessa



Kuva 22. Työpankki riskien tasaajana

Työpankki poistaa työnantajalta työsopimukseen liittyviä riskejä ja takaa samalla työntekijälle katkeamattoman toimeentulon. Palkkaa maksetaan tehdystä työstä työehtosopimuksen mukaan työntekijälle, työnantajan kanssa sovitaan erikseen perittävästä korvauksesta. Pankki neuvottelee aktiivisesti saadakseen kysyntää tasaavaa työtä. Pankki voi lisäksi taata työn tilaajalle tasaisen työvoiman saannin, vaikka työntekijöiden edellytykset säännölliseen työhön vaihtelevat sopimalla varahenkilöjärjestelystä. *Pankki on erityisen tärkeä työllistämisen väline niille henkilöille, joihin työmarkkinoilla kohdistuu eniten ja usein tarpeettomasti ennakkoluuloja* kuten ikääntyneet, heikosti koulutetut, mielenterveysongelmista kärsineet ja kehitysvammaiset.

Kaikki eivät pääse työllisyyskynnyksen yli näilläkään toimenpiteillä. Heille on järjestettävä erikseen organisoitua toimintaa, jota tässä kutsutaan työnimellä Palvelu. Sille on monia käytännön esikuvia sekä kuntien että järjestöjen harjoittamasta toiminnasta. Palvelu on tarkoitettu henkilöille, joiden työkyky ei täytä työmarkkinoiden ehtoja eikä koulutus ja kuntoutus yhdistyneenä tuettuun työllistymiseen näytä avaavan tietä tavanomaisiin töihin.

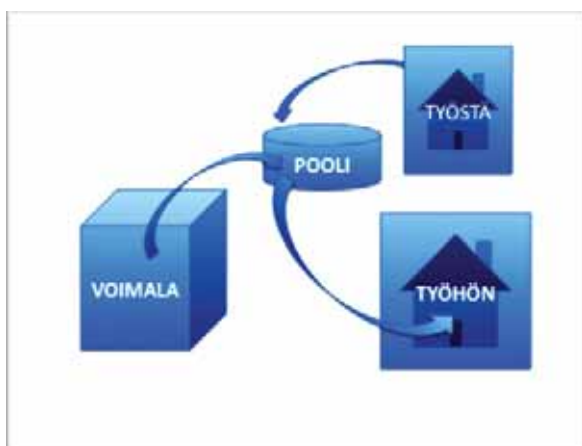


Kuva 23. Palvelu työorientaation luojana

Palvelu voi toimia myös yhteistyössä Pankin kanssa kumpaankin suuntaan: se voi tarjota työtä pankin asiakkaille ja myös työntekijöitä, jotka Pankin välityksellä siirtyvät avoimille markkinoille. Kattavan Palvelujen verkoston luomiseksi Voimalan tulee neuvotella kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa sopivien työtehtävien tarjoamisesta. Edellytyksiä nykyis-

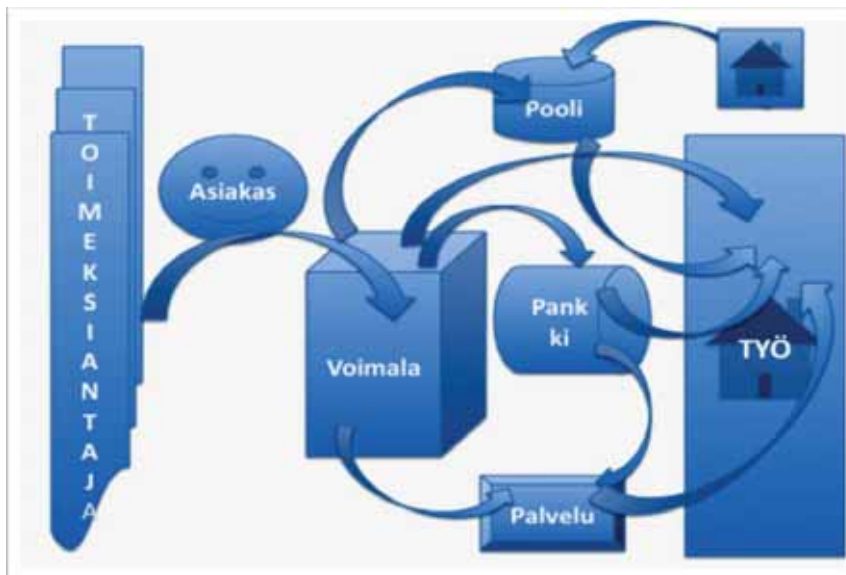
tä järjestelmällisempään toimintaan olisi olemassa, mutta voimat kokoava yksikkö puuttuu. Olisi harkittava voisiko Voimala hoitaa myös tämän tehtävän. Silloin myös kuntouttavalle työtoiminnalle saataisiin kattavampi toiminta-alusta. Palvelu tarjoaisi yhden mahdollisuuden parantaa kuntouttavan työtoiminnan tuloksellisuutta rakentamalla järjestelmällisesti elämänhallintaa parantavia toimintamalleja ja luomalla aktiivisia yhteyksiä työpankin kautta ja suoraan työmarkkinoille.

Edellä viitattiin yhtenä osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksia nopeuttavana keinona pooliin, joka toimii yritysten ja yleensä työnantajien välisen siirtojärjestelyn nopeuttajana ja tarjonnan monipuolistajana. Se voi toimia kokonaan Voimalan ulkopuolisena järjestelynä, mutta toiminnan kattavuuden varmistamiseksi ei heti pidä jättää pois laskuista sitäkään mahdollisuutta, että Voimala toimii aktiivisessa yhteistyössä poolien kanssa.



Kuva 24. Pooli osana kokonaisuutta

Samaan kuvaan yhdistettynä nähdään työhön johtavien reittien moninaisuus. Työhön ohjausta edeltävät asiakkaan tarpeen mukaan käynnistetyt työkykyä ja ammattitaitoa parantavat toimenpiteet. Toiminnot voidaan organisoida monella eri tavalla, tätä ei siis pidä ymmärtää organisaatiokaavioksi, vaan toimintakokonaisuuksia kuvaavaksi malliksi. Sosiaalivakuutuksesta vastaavat tahot samoin kuin kunnat ja TE-hallinto voivat erikseen huolehtia Voimalan tarkoitamista toimista, mutta selvä mittakaavaetu saavutetaan, jos osatyökykyisten työmarkkinoille ohjaajat voisivat yhdessä sopia organisointitavasta. Yhtenä mahdollisuutena on, että Voimala valtion ja sosiaalivakuutusyhteisöjen yhdessä omistama yhtiö. Yhtiö hankkii paikallisesti tarvittavat palvelut luomalla maan kattavan verkoston. Jokainen käyttää sen palveluja haluamassaan laajuudessa.



Kuva 25. Heterogeenisuuden huomioon ottava toimintakokonaisuus

Voimala ei tarkoita uusia kustannuksia, vaan voimien ja osaamisen kokoamista. Sen tarkoituksena on tuoda säästöjä ja tehokkuutta. Kokemus niin sairaaloista kuin kauppaketjuista osoittaa, että suurimmat kustannussäästöt ja tehon lisäykset saadaan prosesseja korjaamalla. Voimala käsittelee niitä asiakkaita, työnhakijoita, joiden sijoittuminen työmarkkinoille on ongelmallisinta. Siinä työssä on osattava yhdistää fysiatrian viimeisin tieto ja työkykyarvio eläkejuridiikkaan, työmarkkinaekonomiaan ja koulutusohjelmiin. Sitä osaamista on, mutta hajanaiset prosessit estävät sen käyttämisen täysitehoisesti.

11.1.4 Yhteenveto ehdotuksesta A

Osatyökykyisten työllistymisen esteiksi on todettu:

1. Luottamuspuute, ennakkoluulot ja tiedon puute
2. Ryhmän heterogeenisyys, markkinointivaikeudet
3. Toimeentuloturvan loukut ja työsuhteen laatuun ja keston liittyvä epävarmuus
4. Työnantajan riskit ja erityisjärjestelyjen vaatima vaiva
5. Työhön ohjausprosessin epämääräisyys ja epäselvät työnjaot

Vastauksiksi on esitetty:

- Ensimmäisenä toimenä ja kaiken perustana on luottamusneuvottelu, neuvottelu tavoitteen painoarvosta ja valmiudesta ponnistella sen puolesta. Myönteisessä tapauksessa käynnistetään tiedotus-, koulutus- ja tutkimusohjelma, jonka ydintehtävänä on väärin ennakkoluulojen kumoaminen, tavoitteen merkityksen korostaminen ja työllistämismahdollisuuksia parantavan tiedon levittäminen. Työntekijöiden ja työnantajien mahdollisuuksia hankkia omiin tilanteisiinsa sopivaa tietoa parannetaan ja käynnistetään aktiivinen hyvien käytäntöjen levittämistoiminta.
- Toiseen haasteeseen on vastauksena toimintamuotojen kehittäminen siten, että asiakaskunnan heterogeenisyys tulee otettua huomioon, kaikille tarjotaan mahdollisuus työllistyä. Ensi sijassa kannustetaan työpaikan sisäisiä järjestelyjä ja työpaikkojen välisiä työstä työhön järjestelyjä. Niitä voidaan tukea koulutus- ja kuntoutustoimilla. Osatyökyvyttömyyseläke asetetaan yhä useammin täyden työkyvyttömyyseläkkeen vaihtoehdoksi. Vanhuus-

ja työkyvyttömyyseläkkeellä sekä työttöminä olevia osatyökykyisiä pyritään saamaan takaisin työmarkkinoille tarjoamalla tarvittavia työkykyä parantavia toimia ja työllistymistä edistäviä tukimuotoja. Tukitoimien intensiivisyys porrastetaan asiakkaan mukaan muun muassa siten, että työnantajariskejä pienennetään.

- Kolmanteen haasteeseen, toimeentuloturvan loukkuihin puututaan muokkaamalla toimeentuloturvaa siten, että työpanoksen kasvattaminen tuottaa lisähyötyä työntekijälle. Byrokratialoukun poistamiseksi eli palkan, sosiaaliturvan ja työllistämistoimien yhteensovituksen parantamiseksi työllistämisestä ja toimeentuloturvasta huolehtiminen annetaan saman yksikön tehtäväksi. Lyhytaikaisenkaan työsuhteen solmimiseen ei silloin liity toimeentulokatkoja. Instituutioiden väliset rahavirrat hoidetaan niiden kesken asiakasta vaivamatta.
- Työnantajan velvoitteita ja työ sopimukseen liittyviä riskejä kevennetään järjestämällä työpaikalle asti ulottuvaa neuvontaa ja maksamalla palkkatukea. Työllistymisen edistämiseksi työpankki voi toimia työnantajana ja palkan maksajana, työn teettäjän kanssa sovitetaan erikseen korvauksesta. Pankki sitoutuu toimittamaan tarvittavaa työvoimaa varahenkilöiden voimin, jolloin sovittu työpanos toteutuu.
- Työhön ohjausprosessi uudistetaan siten, että prosessin omistaja voidaan määritellä yksiselitteisesti. Linjavastuu määritellään työnjaon pohjalta työeläkeyritykselle tai laitokselle, kelalle, kunnalle tai TE-toimistolle ja vastuu ulottuu työllistämiseen asti. Tehostetun työllistämisen osalta voidaan sopia vastuun siirtämisestä Voimalalle. Sen jälkeen Voimala on organisaatiokielellä sanottuna *alusta loppuun sen prosessin omistaja, joka vie osatyökykyisen työmarkkinoille*. Voimala voi kantaa suuremman tai pienemmän vastuun työntekijästä siitä riippuen, mikä on hänen työmarkkina-asemansa kannalta hänelle edullisinta. Erityisesti mielenterveysongelmista kärsivien työllistämiseksi tarjoutuisi näin joustava ja yksilöllisesti räätälöity mahdollisuus.

Voimalan sisäisillä kannusteilla varmistetaan henkilöstön kiinnostus ohjata asiakkaita avoimille, ”normaaleille” työmarkkinoille. Onnistunut työllistäminen pienentää eläkkeestä vastuussa olevan yhteisön rahoitusvastuuta. Voimalan hallituksen tehtävänä on valvoa, että prosessin hallinnasta saadaan aiottu hyöty irti.

11.2 B. Mitä joka tapauksessa pitäisi tehdä

Edellä kuvattu kokonaisuus edellyttää joukon hallintoa ja organisointia koskevia lainsäädännön muutoksia, joita ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä kuvaamaan yksityiskohtaisesti ennen kuin päätös linjavallinnasta on tehty. Jos päädytään käynnistämään kattava toimintaohjelma osatyökykyisten työllistämiseksi, samassa yhteydessä tulevat tarkasteltavaksi ne lukuisat yksityiskohdat, jotka nykyisin aiheuttavat kitkaa. Niitä en edellä ole luetellut, jotta kokonaiskuva pysyisi kohtuullisen hallittuna.

Mikäli kattavaa toimintaohjelmaa ei pidetä tarkoituksenmukaisena, on joka tapauksessa syytä tehdä listaus niistä yksittäisistä toimista, joihin on kaikissa tapauksissa syytä puuttua – myös osana kokonaisuohjelmaa. Seuraavassa luettelossa on eräitä näistä ja osa niistä on jo edellä tullut suoraan tai välillisesti esille. Tämän lisäksi muun muassa selvityshenkilö Mika Vuorelan raportissa on ehdotuksia, jotka on syytä ottaa vielä harkintaan.

Esitys kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeestä ja sitä täydentävästä vammaisen työssäkäyntilisästä sisältyi jo SATA-komitean ehdotuksiin. Osatyökyvyttömyyseläkkeen määräytyminen liittyy tapaan, jolla eläkeloukkujen haittoja puretaan. Kuten todettiin, tähän ratkaisuun sisältyy periaatteellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä, jotka vaativat lisää selvitystyötä. Neuvottelut muutostarpeista on syytä kytkeä siihen kokonaisuuteen, jolla osatyökykyisten työllistymistä ryhdytään edistämään.

SATA-komitean ehdotusta seuraten eläkkeen lepäämään jättäminen on tehty mahdolliseksi kahden vuoden ajaksi henkilön siirtyessä työelämään. Laki on määräaikaaisena voimassa 31.12.2013 saakka. Laki on syytä saattaa voimaan pysyvästi. Epätietoisuus jatkosta luo epävarmuutta vakuutettuihin. Samalla on syytä muuttaa kahden vuoden määräaika kolmen vuoden mittaiseksi. Lyhyt aika on omiaan saamaan työssä olijat epävarmoiksi ja palaamaan takaisin eläkkeelle.

Sairausvakuutuslaissa on tehty mahdolliseksi työssä käynti sairauspäivärahakauden aikana. Tämän osasairauspäivärahakauden aikana tavoitteena on selvittää, miten henkilö menestyy työssä ja mitä tulisi tehdä työedellytysten parantamiseksi. Muodollisesti henkilö on edelleen todettu työkyvyttömäksi ammattiinsa tai siihen läheisesti verrattavaa ammattiin. Työlle on myös säädetty enimmäisaika, 72 päivää. Sen vaikutuksia on tutkittu ja tulokset ovat myönteisiä. Ongelmallista on, ettei päivärahaa voida myöntää aidosti osatyökyvyttömyyden perusteella. Tällainen tilanne voi tulla alusta asti vastaan, jolloin on epä johdonmukaista todeta henkilö täysin työkyvyttömäksi. Kun työntekijällä on yleensä oikeus sairausajan palkkaan sairauden alkuvaiheessa, on tämän sovittaminen osatyökyvyttömyyteen perustuvaan osasairauspäivärahaan muodostunut ongelmalliseksi. Työmarkkinajärjestöjen tulisi neuvotellen etsiä nykyistä toimivampi ratkaisu tähän tilanteeseen. Samoin olisi selkeämmin huomioon sellainen mahdollisuus, että henkilö tekee kahta työtä ja tulee toiseen työkyvyttömäksi. Viimeistään sairauden pitkittyessä tulisi avata mahdollisuus määritellä henkilö osatyökyvyttömäksi ja ottaa käyttöön siihen liittyvä osasairauspäiväraha. Näin voidaan samalla pienentää sairauspäivärahan ja eläkkeen välistä eroa ja nopeuttaa työmarkkinoille paluuta. Viimeistään silloin, kun sairaus on kestänyt 150 päivää, tulisi arvioida salliiko henkilön työkyky hänen siirtyä osasairauspäivärahalle. Jos toimeentuloa täydentävää työtä ei ole, yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että henkilö siirtyy halutessaan edellä kuvattuun työpankkiin, jonka on tarjottava työtä tai toimeentulo, joka vastaa sairaus- ja työttömyyskorvauksen yhdistelmää. Pienenä yksityiskohtana olisi harkittava myös matkakustannusten korvausta siinä tapauksessa, että sairaus ei estä työntekoa, mutta edellyttää merkittäviä työmatkasta aiheutuvia lisäkustannuksia, käytännössä yleensä taksin käyttöä.

Eläkelainsäädännössä oleva erilainen työkyvyttömyysmääritelmä tulisi ottaa tarkasteluun. Sosiaalivakuutuksen tarkoituksena ei ole vakuuttaa ammattia, työkyvyttömyyttä määriteltäessä on arvioitava kohtuullisessa laajuudessa työskentelyn mahdollisuuksia jo senkin takia, että työelämä muuttuu koko ajan. Julkisen sektorin ammatillinen työkyvyttömyys aiheuttaa yhteensovitusongelmia ja tulisi yhdenmukaistaa yksityisen sektorin määritelmän kanssa. Samoin edellä mainittu sairausvakuutuksen 150 päivän jälkeen tehtävä arvio työkyvystä tulisi perustaa väljemmälle työkykymääritelmälle. Silloin tarvittaviin mahdollisesti ammatin vaihtoa edellyttäviin toimiin ryhdytään puoli vuotta aikaisemmin. Näin vältettäisiin tilanteita, joissa vuoden sairastamisen jälkeen todetaan, ettei henkilöllä ole oikeutta sairauspäivärahaan eikä eläkkeeseen. Kun muutos liittyisi suurempaan osatyökykyisten aseman parantamisohjelmaan, työmarkkinajärjestöt voisivat liittää sen siihen.

SATA-komitean ehdotukset kuntoutuksen rajapintojen selventämiseksi ja vastuiden määrittämiseksi tulisi toteuttaa. Samassa yhteydessä on pyrittävä selventämään työ- ja elinkeinohallinnon ja kelan välistä työnjakoa työttömien ammatillisen kuntoutuksen osalta. Kuntoutustarveselvitysten tulisi käynnistyä nykyistä nopeammin, mikä edellyttää myös sairausvakuutuslainsäädäntöön muutoksia. SATA-komitean ehdotuksiin kuului määräajan asettaminen myös kuntoutustarpeen arvioinnille silloin, kun on syntynyt epäselvyyttä kenen tehtäviin arviointi kuuluu. Komitean ehdotuksen mukaan viranomaisen on selvitettävä kenen vastuulle kuntoutustarpeen arviointi kuuluu. Nykyisin velvollisuuksiin kuuluu ”ohjata” henkilö toisen viranomaisen luokse. Tällainen menettely johtaa useissa tapauksissa siihen, ettei lopultakaan selviä, kenelle vastuu kuuluu. Ehdotuksen mukaan työttömän osalta vastuu kuuluisi työ- ja elinkeinohallinnon viranomaisille ja muiden osalta kansaneläkelaitokselle. Ehdotuksen toteuttaminen selventäisi myös Voimala-mallin edellyttämää työnjakoa.

Työkyvyttömyysarviota tehtäessä huomion tulisi kohdistua kaikissa vaiheissa jäljellä olevaan työkykyyn ja sen käyttömahdollisuuksien parantamiseen. Eläkkeellä olevia tulisi kannustaa järjestelmällisesti palaamaan työhön ja luoda tätä varten järjestely, jonka avulla lähestytään jo eläkkeellä olevia ja arvioidaan heidän mahdollisuutensa osallistua työelämään uudelleen. Muista maista saatuja kokemuksia on syytä käyttää apuna mallia rakennettaessa.

Kuntoutuksen soveltaminen nuoriin ei voi perustua samoihin työttömyyttä ja työkyvyttömyyttä koskeviin näkökohtiin kuin aikuisten, jo työmarkkinoilla olevien kuntouttaminen. Kuntoutusta olisi tässä elämänvaiheessa arvioitava avarammin oikean ammatinvalinnan turvaamiseksi. Samassa yhteydessä on harkittava nuorten kuntoutusrahakauden jatkamista 20 ikävuodesta eteenpäin 2-5 vuotta.

Kuntoutuksen ja työn yhdistäminen nykyistä joustavammin olisi mahdollista, jos otetaan käyttöön osakuntoutusraha. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuslainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että tällainen työelämää palveleva muutos olisi mahdollinen.

Apuvälineiden tarpeen arviointi, opastus, kokeilu ja työpaikan sovellutukset on tehtävä asiantuntemuksella ja riittävän varhain todellisten olojen pohjalta. Edellä kuvattu prosessivastuun selventäminen poistaisi ongelmatilanteita.

Käytössä on useita erilaista ei-työsuhteista palvelumuotoa työttömille, vajaakuntoisille ja työkyvyttömyysetuutta saaville: esimerkkinä työharjoittelu, kuntouttava työtoiminta, sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta ja kehitysvammalain mukainen työtoiminta, ammatillisena kuntoutuksena toteutettava työhön valmennus ja mielenterveyskuntoutujien työhön valmennus. Voimien kokoaminen ja toimintaprosessien suunnitteleminen yhdessä paikallisella tasolla johtaisi todennäköisesti parempaan lopputulokseen.

Kuntien järjestämän työtoiminnan piiriin on arvioitu kuuluvan sellaisiakin kehitysvammaisia, joiden työtehtävät vastaavat avoimien markkinoiden työtehtäviä. Työtoiminnan samoin kuin kuntouttavan työtoiminnan tavoitteen asettelun ja toimintamallien tulisi mahdollistaa valmentavan toiminnan rinnalla asteittaisen siirtymisen tavanomaisiin työsuhteisiin. Kuntien tulisi nykyistä rohkeammin yhteiskuntavastuullisina toimijoina käyttää työvoimana henkilöitä, joiden on todettu työtoiminnassa ja kuntouttavassa työtoiminnassa kykenevän tavanomaiseen työhön. Lisäksi vastaava velvoite tulisi sisällyttää ostopalvelusopimuksiin.

12 Yhteenveto

12.1 Tausta

Vuosien mittaan käynnistetyt toimet osatyökykyisten työllistymisedellytysten parantamiseksi eivät ole tuottaneet toivottua tulosta. Perimmiltään kysymys on siitä, ettei ole tehty selvää valintaa halutaanko sosiaaliturvan avulla siirtää työmarkkinoilta pois ne, joiden työkyvyssä on vajausta vai etsiä kestäviä tapoja heidän työllistämisekseen.

Osatyökykyisten työllistymistä voidaan perustella (1) oikeutena eli mahdollisuutena parantaa toimeentuloa ja samalla tulevaa eläkettä sekä avartaa vaikutusväyliä ja vuorovaikutuksen muotoja. Työ toimintana kytkee ihmisen yhteisöön ja antaa elämälle rytmin ja tarkoituksen. Työ voidaan nähdä myös (2) velvollisuutena kantaa yhteisvastuuta. Työ on tuotannontekijä. Eläkemenojen supistuminen ja kohoavan työllisyyden tuoma verotulo vähentää veroasteeseen kohdistuvaa painetta ja auttaa julkisen talouden tasapainottamista. Mitä paremmin halutaan suojautua heikkenevältä elatussuhteelta, sitä enemmän on kannustettava olemassa olevan työpanoksen käyttämiseen.

Työkyvyn mittaamisen ja sen merkityksen monisäikeisyyttä kuvaa se, että työssä ja eläkkeellä on työkyvyltään samanlaisia henkilöitä. Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on vakiintunut noin 20 000 uuden vuosittaisen tapauksen tasolle. Kaikkiaan varhaiseläkkeiden kautta siirtyy vuosittain 35 000 – 40 000 ihmistä pois työelämästä. Työkyvyttömyystulkinta vaihtelee työn asettamien ehtojen, sosiaaliturvan kriteereiden ja ajan hengen mukaan eli sen mukaan nähdäänkö työkyvyssä ensi sijassa esteitä vai mahdollisuuksia ja mikä on työmarkkinoilla vallitseva selitysoppi.

Vakiintuneiden työsuhteiden osuus on ollut lievässä nousussa. Samaan aikaan työtehtävien sisältö muuttuu: vanhoja toimintamalleja häviää ja uusia mahdollisuuksia avautuu vanhojen sulkeuduttua. Yleisesti ottaen kehitys on ollut myönteistä, mutta fyysisesti raskaita ja kuluttavia töitä on edelleen ja henkisen kuormituksen paino on kasvanut. Fyysinen ja henkinen raskaus jakaantuu jyrkästi eri tavoin toimi- ja ammattialoittain. Kuormituksen tasaaminen on tarpeellista ennen aikaisen luopumisen estämiseksi, mutta samalla erilaisuudet työelämässä tarjoavat osatyökykyisille vaihtoehtoja. Liian usein työkyvyn alentuessa vanhan työn vaihtoehtona nähdään sosiaaliturva.

Osatyökykyiset muodostavat erittäin heterogeenisen ryhmän. Myönteisesti ajateltuna se tarkoittaa, että työmarkkinoille on potentiaalisesti tarjolla hyvin erilaisiin tehtäviin sopivia henkilöitä, jos heidät osataan ottaa vastaan. Osatyökykyisen rekrytointiin liittyviä riskejä olisi tasattava nykyistä kitkattomammin. Eri tavoilla arvioituna näyttäisi siltä, että työmarkkinoille voisi tulla koko- tai osa-aikaisesti noin 30 000 työkyvyttömyyseläkkeellä olevaa henkilöä, jos kysyntä saadaan heräämään. Jos suhtautuminen osatyökykyisten asemaan työelämässä ja työyhteisössä muuttuisi, luku voisi olla tätä suurempi. Tehokkaimmin osatyökykyisten työllistyminen onnistuu siinä vaiheessa, kun he vielä ovat työelämässä. Työnantajien ja työntekijöiden kannustimia on kehitettävä siten, että ne ohjaavat siirtymään työstä työhön eikä työstä eläkkeelle.

Pieni tulonhankinta on koko- tai osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevalle henkilölle kannattavaa, mutta kynnysarvojen ylittäminen voi johtaa tuntuvaan tulotason alenemaan. Työntekijöiden kannusteita olisi arvioitava uudelleen. Työnantajien kannusteista tärkeimpiä on työeläkevakuutusmaksu. Se sisältää keski-suurelle ja suurelle työnantajalle selvän kannusteen ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Sen on todettu toimivan näin myös käytännössä. Työstä työhön siirtymisen edistäminen kaipaisi kannusteiden kehittelyä edelleen. Palkkatukien on

todettu olevan tehokkaimpia keinoja vajaatyökykyisiä työllistettäessä, mutta menettelyn byrokraattisuus vähentää sen käyttöä.

Koulutuksen ja kuntoutuksen vaikuttavuudesta on lisääntyvästi tietoa käytettävissä. Kuntoutuksen vaikuttavuus on ilmeisesti kriittisen keskustelunkin vauhdittamana parantunut. Kuntoutuksessa olleiden paluu työelämään on noussut ja menetelmät ovat täsmentyneet. Koulutus on usein suhteellisen kallis ratkaisu. Pitkäkestoisten toimien välittömät tulokset panokseen nähden jäävät usein vaatimattomiksi, joskin ne saattavat ajan oloon tuottaa hyötyä, joka ei näy mittauksissa. Koulutusta kuten kuntoutusta koskee sama säännönmukaisuus: mitä lähempänä se on työtehtäviä, sitä parempi tulos.

Osatyökykyistä työelämään ohjaavat prosessit ovat katkeilevia ja vastuu asiakkaasta ja prosessin omistajuudesta on epäselvä. Vastuuta ja toimenpiteitä on istutettu monen toimijan tontille. Toimenpiteet eivät kytkeydy luontevasti toisiinsa. Pikemminkin ne koetaan häiritsevänä sivujuonteena, ikään kuin akanvirtana päävirtaa vastaan. Lainsäädännöstä syntyy kuva irrallisista toimenpiteistä, jotka asiakkaan pitäisi osata yhdistellä toisiinsa. Toimenpiteiden hajanaisuus hankaloittaa onnistuneita siirtymiä työelämään ja työelämässä.

Nämä kokemukset eivät koske vain Suomea. Tilanne on samanlainen monessa muussa maassa. OECD:n raportissa todetaan, että ongelma on yhteinen käytännöllisesti katsottuna kaikille järjestön jäsenmaille. Kaikissa on myös lisätty työelämään integroivia toimia. Menestys on ollut vaihteleva, mutta yleisesti ottaen vaatimaton. Osaksi syynä on ollut toimien ja puheiden väliin jäänyt ammottava aukko ja toiseksi puolitehoisiksi alun alkaen jääneet toimenpiteet. Kansainvälisellä asteikolla Suomella olisi petrattavaa. Työkyvyttömyysluvut ovat melko korkeat ja panostukset työllistämiseen vastaavasti suhteellisen vaatimattomat.

Osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi on tehty runsaasti ehdotuksia. SATA-komitean ehdotuksista monet koskivat suoraan tai välillisesti tätä ryhmää. Suuri osa ehdotuksista on jo astunut tai astumassa voimaan. Samaan aikaan on vireillä muitakin työoloihin vaikuttavia kehittämissuunnitelmia. Yhtenä hallitsevana piirteenä on huoli asiakaslähtöisyyden vähäisyydestä ja hallintokeskeisyydestä.

Toimenpiteet eivät ole riittäneet vakuuttamaan markkinoita, tässä tapauksessa työmarkkinoita. Osatyökykyiset nähdään ryhmänä, johon sisältyy enemmän riskejä kuin mahdollisuuksia. Yksittäiset ja eri aikoina erilaisiin yhteyksiin liitetyt korjausesitykset eivät ole parantaneet kokonaiskuvaa, ne ovat jopa saattaneet sitä huonontaa. Kokonaisuus on näyttäytynyt entistä sekavampana hallintoviidakkona.

12.2 Ehdotus

Kansallisten ja kansainvälisten kokemusten perusteella on selvää, etteivät tavanomaiset toimenpiteet tai toimintamallit riitä muuttamaan osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla.

- ❖ Sen takia *ensi sijainen* ehdotukseni on, että keskeiset toimijat arvioivat, onko edellytyksiä sitoutua niin mittaviin ponnistuksiin kannusteiden, tukitoimien, palveluketjujen, tietojärjestelmien, lainsäädännön ja viime kädessä asenteiden muuttamiseksi, että työmarkkinat avautuvat kunnolla myös osatyökykyisille.

Mikäli uudistus asetetaan etusijalle, on edettävä useilla toimintalinjoilla:

- Ensiksikin osatyökykyiset on nähtävä *myönteisenä mahdollisuutena vastata työelämän muutoksiin*: osatyökykyisten panos tuo työelämään ja myös kansalaistoimintaan uuden ulottuvuuden. Työelämässä osatyökykyiset tarjoavat mahdollisuuden järjestää töitä niin, että töiden epätasaisuuden ja kiireen luomat paineet tulevat joustavasti hoidettua, kaikkien työpanos saadaan paremmin osaamista vastaavaan käyttöön, julkiset menot pienenevät ja osatyökykyisten elämän edellytykset paranevat. Kaikki voivat aikaisempaa paremmin keskittyä siihen työhön, joissa heidän suhteellinen paremmuutensa pääsee oikeuksiinsa. Erilaisuudesta tulee voimavara.
- *Toiseksi yhteisen näkemyksen*, kertomuksen, konkretisoimiseksi käynnistetään *vies-tintä-, koulutus- ja tutkimusohjelma*, joka lujittaa, selkeyttää ja uudistaa käsityksiä osatyökykyisten toimintamahdollisuuksista ja työllistymisen tarpeellisuudesta. Tutkimuksen keinoilla haetaan täsmentyvää tietoa osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien laajentamiseksi ja sitä palvelevan koulutuksen kehittämiseksi. Sanansaattajina ovat tiedotusvälineiden lisäksi järjestökentällä luottamusta nauttivat henkilöt, erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustavat päättäjät sekä erilaisissa asemissa toimivat asiantuntijat ja käytännön työelämässä ansioituneet henkilöt.
- *Kolmanneksi kehitetään ja markkinoidaan järjestelmällisesti hyviä toimintamalleja*. Työmahdollisuuksien avaamiseksi tietojärjestelmän, ohjauksen ja neuvonnan tulee tarjota työllistäjille helppo ja ymmärrettävä tapa arvioida osatyökykyisiä työnhakijoita, heidän taitojaan ja tarvittavia erityistoimia sekä saada ohjausapua sekä työkyvyn vajausta kompensoivaa tukea. Hyviä toimintamalleja markkinoidaan aktiivisesti työnantajille. Aktiivista työpaikkojen etsintää ja siirtymävaiheen toimintatukea vahvistetaan. Kannusterakennelmaa kehitetään edelleen siten, että se vahvistaa työnantajien omatoimisia järjestelyjä osatyökykyisten työssä pitämiseksi ja uusien työllistymismahdollisuuksien avaamiseksi.
- *Neljänneksi työntekijöiden elämänhallinnan ja omatoimisuuden parantamiseksi* poistetaan vääristäviä kannustimia ja luodaan kattava tukiverkosto. Tietojärjestelmiä kehitetään vuorovaikutteiseksi siten, että asiakkaiden mahdollisuudet saada luotettavaa tietoa ja ratkaista ongelmia omatoimisesti paranevat olennaisesti nykyisestä. Valinnat vaativat useimmiten myös ammatillista tukea ja osaamista. *Oikeudenmukaisuuden* toteutumiseksi sosiaaliturvaa ja työllisyystoimia muokataan siten, että osatyökykyiset pääsevät tasavertaiseen asemaan työnhakijoina ja työntekijöinä. Sosiaaliturva muodostaa täydentävän toimeentulon korvaamaan työkyvyn alenemaa. Täydentävä korvaus yhdistyy ansioihin siten, että työn tekeminen on aina kannattavaa ja työntekijän kannattaa pyrkiä parantamaan asemaansa työmarkkinoilla. Työpaikkakohtaisista erityisjärjestelyistä rakennetaan aina mahdollinen polku avoimille markkinoille.
- *Viidenneksi palveluprosessin tehostamiseksi* määritellään prosessin omistajuus ja järjestetään organisointi siten, että vastuusuhteet ovat selvät. Vastuuyksikön tehtävänä on muokata työelämään johtavia polkuja ja tukirakennelmia siten, että osat muodostavat tehokkaan, asiakaslähtöisen kokonaisuuden. Tuki mitoitetaan siten, etteivät työ- ja toimintakykyjen erot estä työmarkkinoilla pärjäämistä. Toimintamallit ottavat huomioon osatyökykyisten heterogeenisyyden. Työnantajan riskien vähentämiseksi ja työntekijän toimeentulokatkojen poistamiseksi luodaan tarvittavat erityisjärjestelyt.

lyt. Kokonaisvastuu osatyökykyisten työllistämisestä kaikkine osatekijöineen siirretään tarvittaessa yhdelle yksikölle. Yksikön tehtävänä on

- huolehtia työhön valmentavasta prosessista alusta loppuun
 - etsiä työtä ja rakentaa yhteyksiä työmarkkinoille
 - sovittaa valmennus näköpiirissä olevaan työhön
 - sopia työnantajan kanssa mahdollisista tukitoimista
 - huolehtia palkan sekä mahdollisen eläkkeen tai päivärahan yhteensovituksesta
 - seurata työllistymisen onnistumista
 - maksaa toimeentuloturva kitkattomasti ei-työllisiltä jaksoilta
 - periä eläke- tai päivärahan asianomaiselta organisaatiolta
 - toimia työnantajana silloin, kun se on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista
 - tarjota työvoimaa työmarkkinoille markkinoiden maksamaa korvausta vastaan eli vuokrata työvoimaa ja maksaa työntekijälle työehtosopimuksen mukaista palkkaa työllistymisen ajalta
 - huolehtia palkan ja sosiaaliturvan yhteensovituksesta ja sosiaaliturvasta työttömyysjaksojen aikana
 - sopia työnantajien kanssa työstä, jota voidaan tehdä kysynnän taukokohdissa (erityisesti kunnat)
 - järjestää työmarkkinakelpoisuutta parantavia toimia työtilaisuuksien puuttuessa
- *Kuudenneksi käynnistetään lainsäädännön arviointityö. Tavoitteena on arvioida osatyökykyisten työllistymistä koskevien lainsäädännön kohtien käytännön merkitys ja mahdollisuudet parantaa lainsäädännön johdonmukaisuutta. Osittain lainsäädäntö on vanhentunut tai käytännössä unohtunut ja sen tarkoituksenmukaisuutta on myös syytä arvioida. Samalla tavoitteena on lisätä eri viranomaisten tulkintojen ja käytäntöjen yhdenmukaisuutta.*

Toissijainen ehdotus on toteuttaa ainakin merkittävimmät esillä olleet yksittäishankkeet. Ne korjaavat omalta osaltaan tilannetta, mutta eivät luultavasti muuta laajemmin osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla.

Epilogi

Meidän pitäisi nähdä työmarkkinat kenttänä, jossa olemme kaikki pelaajina, aivan kaikki. Me saamme panoksia ja me luovutamme panoksia. Ollessamme hoidon tarpeessa saamme panoksia, ahkeroidessamme työn ääressä luovutamme panoksia. Mitä enemmän luovutamme, sitä enemmän saamme, koska sitä suurempi on jaossa olevien panosten määrä.

Miten kasvatamme panosten määrää? Parhaiten kasvatamme sitä hyväksymällä ihmisten erilaisuuden, näkemällä erilaisuudessa rikkauten eikä uhan, vaaran tai vaivan. Hyvinvointipolitiikan kannusteiden tulisi rohkaista erilaisuuden suosimiseen.

Teollinen yhteiskunta ja siihen rakennettu hyvinvointipolitiikka ei ole onnistunut kivuitta siirtymään maailmaan, jossa erilaisuus on voimavara. Lamaantuneina on katsottu teollisten rakenteiden murtumista. Suuret näyttämöt ovat luhistuneet ja ammattistaan ylpeille näyttelijöille on tarjottu lohduksi työttömyysturvaa ja eläkkeitä. Sen sijaan, että olisimme ajoissa rakentaneet uusia väyliä tulevaisuuteen, olemme takertuneet vanhaan, lisänneet suojelevia normeja, kiristäneet osaamisvaatimuksia, yrittäneet selvittää yhdenmukaistamalla toiminnan ehtoja ja kaiken päätteeksi syyttäneet toisiamme siitä, etteivät vanhat rakenteet kestäneet.

Osatyökykyiset ja vammaiset ovat tässä toimintamallissa siirretty panosten vastaanottopuolelle silloinkin, kun heillä olisi ollut panoksia tarjottavana. Ikärakenteen muutos on havahduttanut kysymään, kuinka pitkälle tällä tiellä voidaan edetä. Asiantuntijakielellä puhutaan huolto- ja elatussuhteesta, tarpeesta nostaa työllisyysastetta. Sen onnistuminen vaatii luovuutta politiikan suunnittelijoilta ja tekijöiltä. Vanhoilla ehdoilla se ei onnistu.

Panoksia saadaan lisää, jos emme olisi niin epäluuloisia. Jos epäilemme, että jokainen panoksen tuoja syrjäyttää samalla toisen, köyhdymme yhdessä. Olemme ymmärtäneet väärin tasearvon. Todellisuushan on toisenlainen, jokainen joka laittaa panoksia peliin rikastuttaa myös muita. Kaikilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia, samanlaisia taitoja, heille on annettava tasoitusta. Mutta se ei ole muilta pois, päinvastoin heidän tuovat kentälle uutta voimaa. Mitä erilaisempia ihmisiä kentälle tulee, sitä enemmän syntyy oivalluksia, uusia tulevaisuuden kuvia. Uskallammeko kohdata niitä vai haluammeko sulkea silmämme ja yrittää elää niin kuin ennenkin, haluammeko Impivaaraan?

Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan ehdot joutuvat yleisempään punnintaan ulkoisen maailman muuttuessa. Ne ovat olleet erinomaisia omana aikanaan ja ovat sitä edelleen, mutta eivät muuttumattomassa muodossa. Yritämme ratkaista erilaisuutta kehittämällä yhä uusia korvauskäytäntöjä, täsmämalleja. Tulos on kankea ja sekava. Uuden lähestymistavan kulmakiviä ovat luottamus yhteiseen haluun löytää parempia ratkaisuja, kannusteet omatoimisuuden ja hyvien käytäntöjen voimistamiseksi, selkeät prosessivastuut, avoimuus sekä mekanismi, jolla nopeasti ja vähällä vaivalla ratkaistaan kiistat kohtuuttomista tai vääristäivistä ehdoista. Tarvitaan toiminnan vapautta, toiminnan edellytyksiä ja valpas vahtikoira.

Ihmisille ei riitä, että heille luvataan toimeentulo. Työ ja ylipäättänsä arvostettu toiminta itsessään on osa hyvinvointia, ei vain sen tuottama taloudellinen hyöty. Senkin takia tarvitaan säännöt, jotka mahdollistavat kentällä olevien määrän kasvattamisen ja se voidaan tehdä kenkään toimeentuloa heikentämättä. Panoksien lisääminen päinvastoin parantaa sitä. Osatyökykyisten pitäminen kentällä ja heidän rekrytoimisensa sinne on osa ja tässä vaiheessa vielä hapuileva osa politiikkaa, joka tähtää yleisemminkin olemassa olevien mahdollisuuksien parempaan käyttämiseen.

Kerran vielä: miksi osatyökykyisiä pitäisi koettaa työntää työmarkkinoille, kun kaikille työ-
kuntoisillekaan ei ole työtä? Olen vastannut monella eri tavalla. On monta syytä ja tässä vielä
yksi. Juuri nyt noin 150 000 ihmistä harkitsee vakavasti ennen aikaista työstä luopumista,
kuka mistäkin syystä. Viiden vuoden sisällä suurin osa heistä on toteuttanut ajatuksensa. Mää-
ränä se tarkoittaa lähestulkoon Tampereella ja Turussa asuvaa työllistä työvoimaa. Jos onnis-
tumme rakentamaan sellaisen toimintamallin, jossa osatyökykyinenkin viihtyy, suuri osa näis-
tä haaveista jää toteutumatta.

Ne jäävät toteutumatta, koska tarjolla on parempia haaveita. Paremmat haaveet toteutuvat,
kun jatkaa töissä. Paremmat haaveet toteutuvat muillekin. Eläkemenot kasvavat hitaammin ja
rahaa riittää enemmän muuhun mukavaan.

Lähteet

Akerlof George, Shiller Robert: Vaiston varassa. Gaudeamus. Tampere 2009

Alatalo, Johanna & Räisänen, Heikki: Työttömyysturvan ja työvoimapolitiikan aktivointitoimien uudistamisen vaikutusten arviointia. TEM-muistio 2008

Björklund, Liisa: Kannustaminen ja moraali. HY Helsinki 2008

van Ewijk, Hans: European Social Policy and Social Work. Routledge. London and New York 2010

Gould, Raija & Kaliva, Kasimir: Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö, Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:5. Helsinki 2010

Gould, Raija & Ilmarinen Juhani & Jarvisalo, Jorma & Koskinen Simo: Työkyvyn ulottuvuudet, Helsinki 2006

Graversen, Brian Krogh: From unemployment to work: early activation can be very effective. Danish National Centre for Social Research

Hakola, Tuulia & Uusitalo, Roope: Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 9 (2004)

von Hertzen-Oosi Ninn & Vaitinen Elina & Ruoppila Sampo & Virtanen Petri: Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolla tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. TEM 2010

Hietala Juha & Lavikainen Anniina: Huonokuuloinen-, syrjäytetty työntekijä Työympäristön asettamat esteet. Kuuloliitto 2008

Hytti, Helka: Disability policies and employment. Kela 62/2008

Hämäläinen Ulla: Aktivoivatko työmarkkinatuen rajaukset. Kokemuksia nuorten työmarkkinatuen rajoituksista. Kansaneläkelaitos

Hämäläinen, Heikki & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna: Vuoden 2006 työmarkkinatuki-uudistuksen puolivälin tarkastelu. Talous & yhteiskunta 1/2009

Kauhaluoma, Mika & Härkäpää: Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312, Työministeriö, Helsinki. 2006

Kortteinen, Matti & Tuomikoski Hannu: Työtön. Hanki ja jää. Hämeenlinna 1996

Kukkonen, Tuula: Vastuun uusjako: Vajaakuntoisten työkyky ja työllistyminen yritysten näkökulmasta. Joensuun yliopistopaino 2009

Kausto, Johanna & Virta, Lauri & Martimo Kari-Pekka & Viikari-Juntura, Eira: Myönteiset kokemukset rohkaisevat osasairauspäivärajan käyttöön. Lääkärilehti 19/2010

Kautto, Mikko & Bach-Othman, Jarna: Disability and employment – lessons from reforms. Finnish Centre for Pension. Report 2010: 4

- Laitala, Jussi & Viitamäki, Heikki: Työnteon taloudelliset kannustimet. VATT 2009
- Lehto, Anna-Maija & Sutela Hanna: Työolojen kolme vuosikymmentä, työolotutkimusten tuloksia 1977–2008. Tilastokeskus 2009
- Lehto, Markku: Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla. Vastapaino 2001
- Lehto, Markku & Ruuska Tauno: Vajaakuntoisten työhön sijoittuminen SVT XXXII:32 Helsinki 1972
- Laiho, Veera & Happonen, Anneli & Latvala, Terhi & Rämö, Anna-Kaisa: Erityisryhmien työkyky, työttömät ja vammaiset, 2010 PTT)
- Matikainen, Esko & Aro, Timo & Huunan-Seppälä, Antti & Kivekäs, Jukka & Kujala Santero & Tola, Sakari): Toimintakyky. Arviointi ja kliininen käyttö. Duodecim 2004
- Nevala, Nina & Kalliomäki-Levanto, Tiina & Jääskeläinen, Kirsi & Hirvonen, Maria & Karojärvi, Hanna & Pekkarinen Anneli & Elo, Jyrki: Työn sisältö ja työolosuhteiden mukauttaminen avoimilla työmarkkinoilla toimivilla vammaisilla ja pitkäaikaissairaila. Työterveyslaitos 2010)
- Pekkonen Mika: Terveysteen liittyvä elämänlaatu laitostuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa. Invalidisäätiö. Helsinki 2010
- Pitkänen, Sari & Kaakinen, Juha & Lampinen Pauliina: Välike-hankkeen toimeenpanovaihetta koskeva väliraportti 2010.
- Rantala, Juha & Suoniemi Ilpo: Työstä eläkkeelle – tulokehitys ja korvaussuhteet. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010: 3 Helsinki 2010
- Saarnio Leena: Työeläkekuntoutus vuonna 2009. Eläketurvakeskus 7/2010
- Sen, Amartya: The Idea of Justice. Penguin Books 2009
- Sickness, Disability and Work: Breaking and Barriers. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and Netherland. OECD 2008
- Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD Countries. OECD 2010
- Siltala, Juha: Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Otava, Keuruu 2007
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. STM 2009: 62
- Suikkanen, Asko: Selvitystyö välityömarkkinoista. Raportti SATA-komitealle. 2008
- Suikkanen Asko & Jari Lindh & Ritva Linnakangas: Ammatillisen kuntoutuksen kautta työkyvyttömyyseläkkeelle? Kelan vajaakuntoisten ammatillisessa kuntoutuksessa olleiden henkilöiden asema työmarkkinoilla vuosina 1998–2006. www.kuntoutusportti.fi. 2010
- Thaler, Richard & Sunstein, Cass: Nudge. Yale University Press. New Haven & London 2008
- Vuorela, Mika: Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Selvityshenkilöraportti. TEM 2008

Ylöstalo, Pekka & Jukka, Pirkko: Työolobarometri. Ennakkotietoja TEM 2011

Lähteinä on käytetty myös tätä työtä varten tehtyjä selvityksiä ja muita esityksiä, joita ei ole julkaistu. Erityisesti kiitän Eläketurvakeskuksen, Kansaeläkelaitoksen, Kevan sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja Työterveyslaitoksen tarjoamasta avusta.

LIITE 1

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PÄÄTÖS

405563 v. 5 1(2)
STM108:00/
2010

25.11.2010

OSATYÖKYKYISTEN TYÖLLISTYMISSÄ ESTEIDEN SELVITTÄMISTÄ KOSKEVAA SELVITYSTYÖTÄ SEURAAVAN RYHMÄN ASETTAMINEN

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut 11 päivänä marraskuuta 2010 selvityshenkilön selvittämään osatyökykyisten työelämään osallistumisen esteet ja tekemään ehdotuksia esteiden poistamisesta. Selvityshenkilöksi on kutsuttu valtiotieteen tohtori Markku Lehto.

Selvityshenkilön työtä seuraamaan asetetaan seuraavista henkilöistä koostuva ryhmä:

valtiosihteeri Eeva Kuuskoski, sosiaali- ja terveysministeriö
valtiosihteeri Vesa Rantahalvari, sosiaali- ja terveysministeriö
kansliapäällikkö Kari Välimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
osastopäällikkö Outi Antila, sosiaali- ja terveysministeriö
ylilääkari Jan Schugk, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
työmarkkina lakimies Anne Kiiski, Kunnallinen työmarkkinalaitos
sosiaaliasioiden päällikkö, Sinikka Näätsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntija Riitta Työläjärvi, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
asiantuntija Marja Tallavaara, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK
johtaja Riitta Korpiluoma, Eläketurvakeskus
etuspuolellinen Helena Ahponen, Kansaneläkelaitos
ylitarkastaja Patrik Kuusiainen, työ- ja elinkeinoministeriö
vammaispoliittinen suunnittelija Terttu Manelius, Vammaisfoorumi ry

Sosiaali- ja terveysministeri

Juha Rehula

Neuvotteleva virkamies

Juha Rossi

JAKELU

Selvityshenkilö Markku Lehto
Päätöksessä mainitut

TIEDOKSI

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
Kunnallinen työmarkkinalaitos
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
Akava

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin (09) 16001
Telekopio (09) 160 74126

e-mail: kirjaamo.stm@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi



Suomen Yrittäjät
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK
Eläketurvakeskus
Osastopäällikkö Mikko Kautto Eläketurvakeskus
Kansaneläkelaitos
Johtava lääkäri Raili Pirttimäki Kansaneläkelaitos
Työ- ja elinkeinoministeriö
Vammaisfoorumi ry
Sosiaali- ja terveysministeri Juha Rehula
Erityisavustaja Hanna-Maija Kaase STM
Peruspalveluministeri Paula Risikko STM
Erityisavustaja Anna Mäner-Raappana STM
Johtaja Heli Backman STM
STM/viestintäosasto
STM/kirjaamo
STM/hankerekisteri



Liite 2

Arto Laesvuori

Eläketurvakeskus

Työkyvyttömyyseläkettä työ- ja kansaneläkkeenä saavien tulot töihin palattaessa

Nykytilan kuvaus esimerkkitapauksilla

Seuraavassa on 20 esimerkkitapauksella kuvattu täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön tulojen muuttumista, jos hän palaa töihin ja ylittää työ- ja kansaneläkelaeissa säädetyt ansaintarajat siten, että työ- ja kansaneläke laitetaan joko lepäämään tai työeläkkeen täysi työkyvyttömyyseläke muutetaan osaeläkkeeksi. Esimerkkilaskelmien pohjalta voi tarkastella työskentelyn kannattavuutta kokonaistulojen brutto- ja nettolisäyksen perusteella. Työssäkäynnin kannustimiin vaikuttavat mm. työeläkettä edeltävän vakiintuneen ansion suuruus, kokonaiseläkkeen rakenne sekä työstä saatavan ansion määrä. Tarkastelu rajoittuu eläketuloalueeseen, jolla henkilön kokonaiseläke koostuu sekä työ- että kansaneläkkeestä.

Laskelmissa kansaneläke on määrätty 2011 säännöksiin (kun työeläkkeen määrä on annettu). Rajatulona, jonka verran työ- ja kansaneläkettä saava voi ansaita työtuloja eläkkeen pienentymättä, on käytetty takuueläkkeen määrää 687,74 e/kk¹. Nettotulot on laskettu vuoden 2011 verotuksen mukaisesti. Veroiksi muis- tion tarkasteluissa on laskettu myös palkansaajan työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksu sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksu, koska ne pienentävät palkkatuloista saatavaa nettotuloa. Lisäksi oletuksena on, että esimerkkihenkilöt ovat 53 vuotta täyttäneitä helsinkiläisiä evankelisluterilaisen seurakunnan jäseniä.

Tarkastelu perustuu neljään perustapaukseen, joissa on varioitu henkilön vakiintunutta ansiota sekä työ- ja kansaneläkkeen määrää (taulukko A.) ”Pieni” vakiintunut ansiotaso on valittu niin, että työeläkkeen 40 prosentin raja vakiintuneesta ansiosta on sama kuin yllä mainittu rajamäärä 687,74 e/kk. Siten ansiotulon ylittäessä rajamäärän, kansaneläke pannaan lepäämään ja työeläkkeen täysi työkyvyttömyyseläke muuttuu osaeläkkeeksi, jos rajamäärän arvioidaan ylittyvän yli vuoden ajaksi.

¹ Hallituksen esityksessä (HE 255/2010) laiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämiseksi annetun lain muuttamisesta rajamäärä ehdotetaan nostettavaksi takuueläkkeen suuruiseksi. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2011. Voimassa olevan lain (738/2009) mukaan rajamäärä on 600 e/kk.

Taulukko A. Esimerkkitapausten lähtötilanne ennen töihin menoa. Henkilöt ovat täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä. Vakiintunut ansio ja eläketiedot, e / kk.

| | Esimerkkitapausten kuvaus | | | Esimerkkitapausten tulotiedot | | | | | Ansaintarajat eläkkeellä | | | Vero- % |
|----|---------------------------|---------------|------------------|-------------------------------|---------------|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------------------|---------|--------|------------|
| | Vakiintunut ansio | Työ- eläke | Kansan- eläke | Vakiintunut ansio | Työ- eläke | Kansan- eläke ¹⁾ | Kok. eläke | Netto- eläke | Työeläke | | KEL | |
| | | | | | | | | | 40 % | 60 % | | |
| 1. | Pieni | Pieni | Iso | 1719,35 | 500,00 | 362,36 | 862,36 | 838,86 | 687,74 | 1031,61 | 687,74 | 2,7 |
| 2. | Pieni | Iso | Pieni | 1719,35 | 1000,00 | 112,36 | 1112,36 | 991,86 | 687,74 | 1031,61 | 687,74 | 10,8 |
| 3. | Iso | Pieni | Iso | 3000,00 | 500,00 | 362,36 | 862,36 | 838,86 | 1200,00 | 1800,00 | 687,74 | 2,7 |
| 4. | Iso | Iso | Pieni | 3000,00 | 1000,00 | 112,36 | 1112,36 | 991,86 | 1200,00 | 1800,00 | 687,74 | 10,8 |

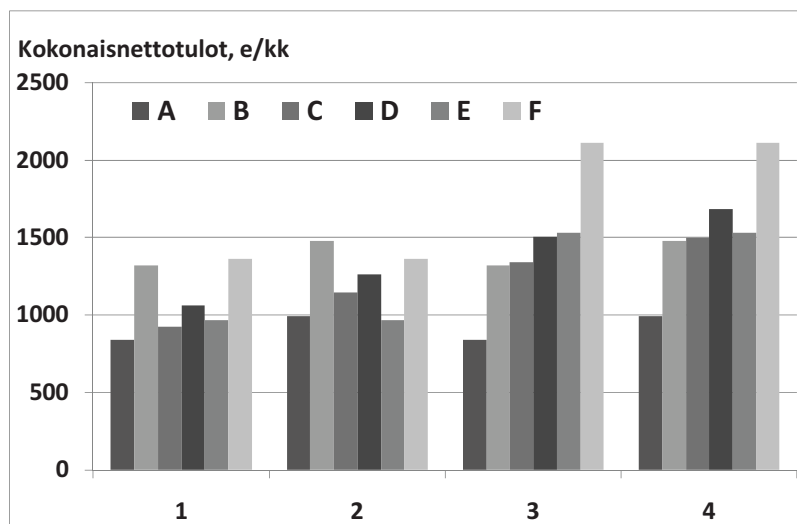
¹⁾Yksinäinen vuonna 2011

Esimerkkitapausten töihin menon osalta tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

- B. Eläkkeensaaja saa palkkatuloa juuri rajamäärän 687,74 e/kk verran. Eläkkeet säilyvät siten vähentämättöminä.
- C. Palkkatulot ylittävät työeläkkeen 40 prosentin ansaintarajan pysyvästi 10 prosentilla. Kansaneläke pannaan lepäämään ja työeläkkeen täysi työkyvyttömyyseläke muuttuu osaeläkkeeksi.
- D. Palkkatulot ylittävät työeläkkeen 40 prosentin ansaintarajan pysyvästi 35 prosentilla. Kansaneläke pannaan lepäämään ja työeläkkeen täysi työkyvyttömyyseläke muuttuu osaeläkkeeksi.
- E. Palkkatulot ylittävät työeläkkeen 60 prosentin ansaintarajan 10 prosentilla. Kansaneläke ja työeläke pannaan lepäämään.
- F. Palkkatulot ovat vakiintuneen ansion suuruiset eli ylittävät työeläkkeen 60 prosentin ansaintarajan 66 prosentilla. Kansaneläke ja työeläke pannaan lepäämään.

Tulokset Jäljempänä on esitetty taulukkoa A vastaavat taulukot B-F. Niistä yhteenvetona on kuviossa 1 esitetty esimerkkitapausten kokonaisnettotulo. Kuviossa 2 on toisena töihin menon kannattavuuden mittarina kokonaisnettotulon lisäyksen osuus saaduista bruttotyöansioista.

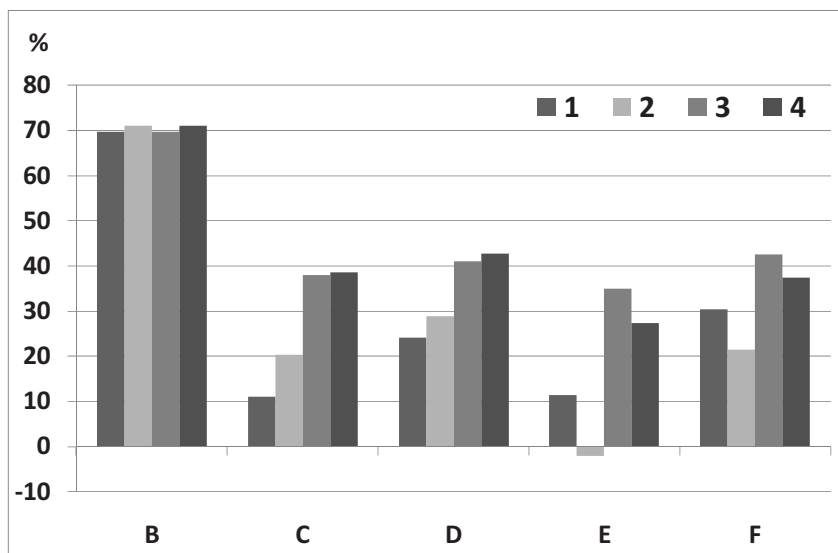
Kuvio 1. Esimerkkitapausten 1-4 kokonaisnettotulot vaihtoehtoisissa A-F, e / kk.



Kuviossa 1 esimerkkitapauksissa 1-4 vertailuvaihtoehtona on kussakin vaihtoehto A, joka siis kuvaa nettotuloa lähtötilanteessa, jolloin eläkkeensaajat eivät vielä olleet töissä. Työn vastaanottamisella on pääsääntöisesti positiivinen vaikutus esimerkkitapausten nettotuloihin. Nettotulo vertailuvaihtoehtoon verrattuna laski ainoastaan vaihtoehdossa 2.E, jossa työ- ja kansaeläke pantiin lepäämään, jolloin bruttotulokaan ei töihin menosta huolimatta kasvanut merkittävästi ja verotus yhdessä palkansaajamaksujen kanssa vei nettotulon lähtötilannetta pienemmäksi.

Kuvan perusteella nähdään myös, mikä vaikutus nettotuloon on nykykäytännössä vakiintuneella ansiolla. Perusvaihtoehdoissa 1-2, joissa vakiintunut ansio on matala, paluu työhön entisellä palkalla (F) johtaa osapuilleen samaan kokonaisnettotuloon kuin jos henkilö saisi palkkaa rajatulon (687,74 e) verran (B). Kun vakiintunut ansio on matala, ei kaikkiaan juuri kannata tehdä töitä sen enempää kuin enintään rajatulon verran palkkaa saaden.

Kuvio 2. Kokonaisnettotulon lisäyksen osuus töihin menemällä saaduista palkkatuloista, %.



B-vaihtoehdossa henkilöt ansaitsivat juuri rajatulon (687,74) verran, jolloin eläkkeet säilyivät ennallaan ja töihin menon kannattavuus nettotulon lisäyksen kannalta on hyvä. Muissa vaihtoehdoissa työpanoksella saadusta tulosta kuluu poikkeuksetta reilusti yli puolet lepäämään jätettyjen eläketulojen kompensointiin ja verotukseen sekä palkansaajamaksuihin. Huonoin tilanne on ymmärrettävästi silloin, kun työstä saatu palkka ylittää vain niukasti työeläkkeen 60 prosentin ansaintarajan (E-vaihtoehto).

Taulukot B.-F.

| B. | Menee töihin ja ansaitsee juuri rajamäärän (687,74 e) verran. Tulot, kun eläkkeet säilyvät ennallaan. | | | | | | | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|------------|--|
| | Työ- eläke | Kansan- eläke | Työ- ansio | Tulot yhteensä | % edeltävästä kok. eläkkeestä | Brutto- lisäys | Netto- tulot | Netto- lisäys | Vero- % | |
| 1. | 500,00 | 362,36 | 687,74 | 1550,10 | 179,8 | 687,74 | 1317,92 | 479,06 | 15,0 | |
| 2. | 1000,00 | 112,36 | 687,74 | 1800,10 | 161,8 | 687,74 | 1479,79 | 487,93 | 17,8 | |
| 3. | 500,00 | 362,36 | 687,74 | 1550,10 | 179,8 | 687,74 | 1317,92 | 479,06 | 15,0 | |
| 4. | 1000,00 | 112,36 | 687,74 | 1800,10 | 161,8 | 687,74 | 1479,79 | 487,93 | 17,8 | |

| C. | Menee töihin ja 40 %:n ansaintaraja ylittyy arvioiden yli vuoden ajaksi 10 prosentilla. Tulot, kun täysi tk osaeläkkeeksi ja kansaneläke pannaan lepäämään. | | | | | | | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|------------|--|
| | Työ- eläke | Kansan- eläke | Työ- ansio | Tulot yhteensä | % edeltävästä kok. eläkkeestä | Brutto- lisäys | Netto- tulot | Netto- lisäys | Vero- % | |
| 1. | 250,00 | 0,00 | 756,51 | 1006,51 | 116,7 | 144,16 | 922,63 | 83,77 | 8,3 | |
| 2. | 500,00 | 0,00 | 756,51 | 1256,51 | 113,0 | 144,16 | 1145,54 | 153,68 | 8,8 | |
| 3. | 250,00 | 0,00 | 1320,00 | 1570,00 | 182,1 | 707,65 | 1341,40 | 502,54 | 14,6 | |
| 4. | 500,00 | 0,00 | 1320,00 | 1820,00 | 163,6 | 707,65 | 1500,36 | 508,50 | 17,6 | |

Liite 3

Arto Laesvuoren ETK:ssa laatima muistio

Työansiovähenteisen työkyvyttömyyseläkkeen mallivaihtoehtoja

Tausta Voimassa olevan määräaikaisen lain² mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä oleva voi saada työansioita enintään 600 e/kk sen vaikuttamatta maksussa olevan eläkkeen määrään. Laki koskee sekä työ- että kansaneläkkeellä olevia. Eduskunnan hyväksymässä lainmuutosesityksessä (HE 255/2010) rajamäärä nostetaan 1.3.2010 alkaen takuueläkkeen tasolle (687,74 e/kk).

Jos työansiot ylittävät rajamäärän, kansaneläkkeen maksaminen keskeytetään ja eläke jätetään lepäämään. Myös työeläke jätetään lepäämään, jos em. rajamäärä sekä työeläkkeiden 60 prosentin rajamäärä³ ylittyvät. Jos työansiot ovat suuremmat kuin 40 prosenttia, mutta enintään 60 prosenttia työeläkkeen vakiintuneesta ansiosta ja tilanteen arvioidaan jatkuvan yli vuoden, täysi työkyvyttömyyseläke muutetaan osaeläkkeeksi.

Yllä mainittuja ansiorajoja sovelletaan, kun eläkeaikainen työskentely tapahtuu työkyvyttömyyseläkkeen aikana eli ennen 63 vuoden ikää. Kun ikä täyttyy, työkyvyttömyyseläke muuttuu vanhuuseläkkeeksi ja osatyökyvyttömyyseläke muuttuu samalla täydeksi vanhuuseläkkeeksi. Vanhuuseläkkeellä työskentely on sallittua ilman ansiorajoja. Jos työkyvyttömyyseläkeaikainen työ edelleen jatkuu, eläkkeen karttuminen jatkuu entiseen tapaan 1,5 prosentin suuruisena 68 vuoden ikään asti tai siihen saakka, kun työskentely päättyy ja eläkettä tästäkin työstä haetaan.

Sovellettavista rajamääristä johtuen töihin menemällä on vaikea lisätä työkyvyttömyyseläkeaikaisia nettotulojaan merkittävästi etenkin, jos työeläkkeen vakiintunut ansio on matala. Toisaalta, jos työansiot ylittävät vain niukasti rajamäärät, nettotulot voivat jopa pienentyä.

Muistiossa on pohdittu vaihtoehtoja, joissa työansiot vähentäisivät ”liukuvasti” maksussa olevaa eläkettä, ja joilla nykykäytännön kielteisiä vaikutuksia voitaisiin supistaa.

1. Vakiintuneesta ansiosta irrotettu vaihtoehto (vakiorajamalli)

Nykykäytännössä on nähty oikeaksi, että työkyvyttömyyseläkkeensaajilla ansaintarajat määrittyvät yksilöllisesti kunkin vakiintuneen ansion perusteella. Vakiintuneen ansion mukaan määräytyvän ansaintarajan on katsottu kuvaavan kunkin eläkkeensaajan yksilöllistä työkykyä. Jos ansiot nousevat lähelle ennen työkyvyttömyyttä vallinnutta tasoa, on kyseenalaista, voidaanko eläkkeensaajaa pitää enää työkyvyttömänä.

Voi kuitenkin kysyä, onko oikein, että suurituloinen saa työkyvyttömyyseläkeaikana ansaita eläkkeen siitä vähentymättä moninkertaisesti enemmän euroissa kuin pienituloinen. Toiseksi samaan eläketasoon yltävillä va-

² Laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä (738/2009), joka on voimassa vuoden 2013 loppuun.

³ 60 prosenttia eläkettä edeltävästä vakiintuneesta ansiosta.

kiintuneet ansiot saattavat poiketa suuresti toisistaan riippuen työuran aikaisesta ansiokehityksestä ja esimerkiksi siitä, ehtikö alkava työkyvyttömyys vaikuttaa työuran lopun ansioihin.

Nyt tarkasteltavassa vaihtoehdossa ansaintarajat eivät riippuisi lainkaan henkilön vakiintuneesta ansiosta. Työansion alaraja (687,74 e/kk) säilyisi ennallaan. Kun työansio ylittää rajan, puolet ylitteestä vähennettäisiin maksuun tulevasta eläkkeestä. Eli kaavana:

$$E_U = E_V - 0,5 * (A - 687,74), \text{ jossa}$$

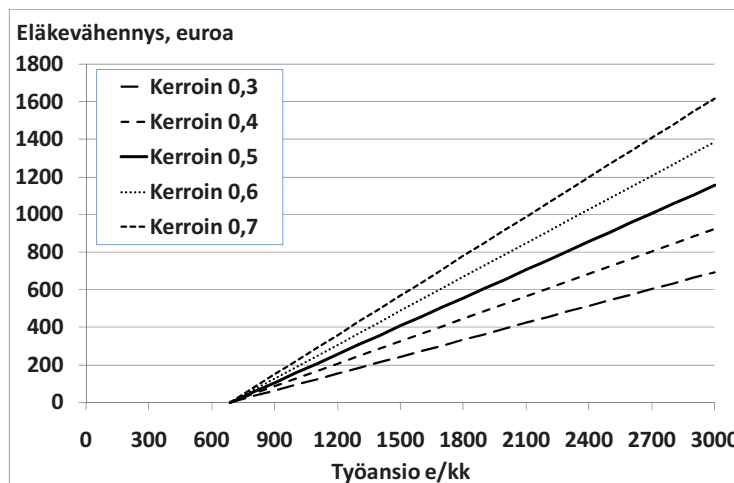
$$E_U = \text{uusi eläke (työansiovähennetty)}$$

$$E_V = \text{vanha eläke (eläke ennen töihin menoa)}$$

$$A = \text{työansio e/kk.}$$

Eläkkeeseen tuleva vähennys riippuisi vain työansion määrästä ja alarajasta. Kaavassa oleva kerroin (0,5) vastaa työ- ja kansaneläkkeen yhteensovituksessa sovellettua menettelyä eli euron ylite vähentää eläkettä 50 senttiä. Se tarkoittaisi, että nykytasoisella keskipalkalla (n. 3000 e/kk) nykytasoisesta keskimääräisestä eläkkeestä jäisi vähennyksen jälkeen maksuun vielä reilut sata euroa. Kerrointa suurentamalla leikkausta voidaan jyrkentää ja päinvastoin (kuva 1).

Kuva 1. Eläkevähennys työansion mukaan vaihtoehtoisilla kertoimilla.



Tarkastelua

Malli on täysin portaaton sen jälkeen, kun työansiot ylittävät euromääräisen alarajan. Kun alarajaa (687,74 e) vuosittain tarkistetaan kansaneläkeindeksillä ja jos ansiot nousevat yhtä paljon, eläkevähennys pysyy ennallaan.

Yleensä työansiot kuitenkin nousevat enemmän kuin kansaneläkeindeksi, jolloin eläkevähennys bruttotulojen kasvaessa nousee vuosittain.

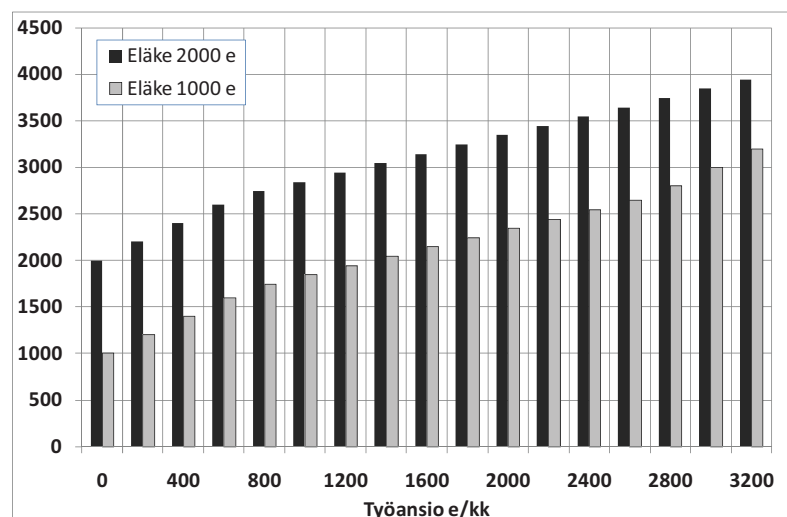
Teknisesti malli toimii loogisesti. Kaikilla eläketasoilla samansuuruisella työansiollla kokonaistulojen bruttolisäys on yhtä suuri niin kauan kuin eläkettä jää maksuun. Ja kun työansio nousee niin korkeaksi, että eläkettä ei jää maksuun, bruttolisäys on suurempi kuin niillä, joilla suuremman eläkkeen vuoksi eläkettä jää vielä maksuun. Verotuksen tuloja tasaavan vaikutuksen vuoksi kokonaistulojen nettolisäyksen osuus työpanoksesta (työansioista) muodostuu jonkin verran suuremmaksi pienempää eläkettä saavilla kuin suurempaa eläkettä saavilla.

Tämä malli muuttaa kuitenkin sen ajatuksen, että aikaisempi vakiintunut ansio kuvaisi joka tilanteessa eläkkeensaajan työkykyä. Niin kauan, kun eläkkeensaajan eläkettä on työnteosta huolimatta vielä maksussa, hyvin pienituloinen voi ansaita enemmän kuin vakiintuneen ansionsa verran ja saada edelleen työeläkettä, kun taas suurituloisen eläkettä leikataan työnteon vuoksi, vaikka hän ei yltäisi lähellekään entistä ansaintakykyään.

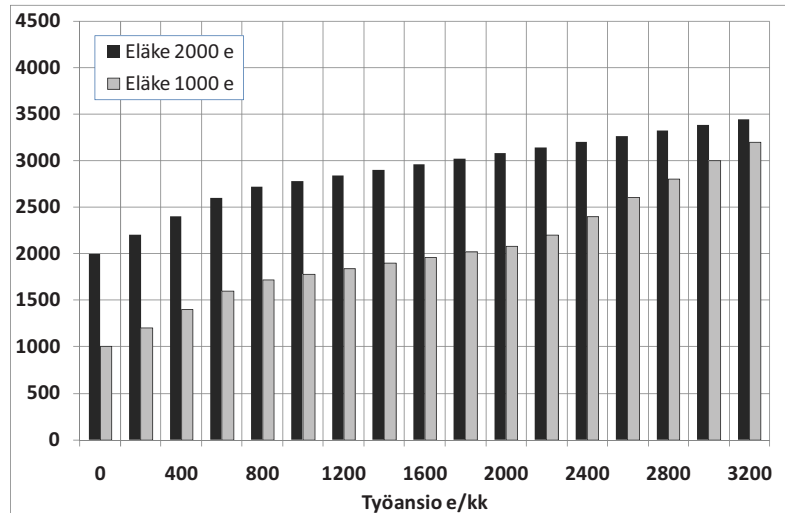
Vakiorajan malli toimisi vakiintuneen ansion mukaan määräytyvän rajan mallia paremmin niissä tapauksissa, joissa työura ennen työkyvyttömyyttä on harsomainen ja vakiintuneen ansion määrittäminen vaikeaa. Samoin palkankorotustilanteissa ei eläke pienenesi liukuvassa mallissa välttämättä niin radikaalisti kuin nykymallissa ylittäessään sen säädetyt rajat.

Kertoimen suuruus on valittavissa sen mukaan mikä nähdään tarkoituksenmukaiseksi ja kannustavaksi työnteon kannalta. Kuvissa 2-3 on tarkasteltu kokonaisbruttotuloa ansiotulon suuruuden mukaan kahdella vaihtoehdoisella kertoimella ja kahdella töihin paluuta edeltävällä eläketasolla.

Kuva 2. Kokonaisbruttotulo ansiotulon suuruuden mukaan vakiorajamallilla, jossa kerroin on 0,5. Töihin paluuta edeltävät eläketasot 1000 ja 2000 e/kk.



Kuva 3. Kokonaisbruttotulo ansiotulon suuruuden mukaan vakiorajamallilla, jossa kerroin on 0,7. Töihin paluuta edeltävät eläketa-sot 1000 ja 2000 e/kk.



Mallin toimivuus käytännössä

Jotta malli toimisi kaikilla eläketuloalueilla, sitä pitäisi soveltaa kokonaise-läkkeeseen (työ-, kansan- ja takuueläke). Se merkitsisi, että kaikkia ao. eläkkeitä tulisi alentaa työansioiden vuoksi suhteellisesti yhtä paljon kuin mal-lin mukaan kokonaiseläkettä tulisi laskea. Käytännössä tämä voi olla hanka-lasti toteutettavissa. Mallin soveltaminen vaatisi työeläkelaitosten ja Kelan saumatonta yhteistyötä ja lainmuutoksia kummassakin järjestelmässä.

Mallissa olisi lisäksi ratkaistava käytännön valvontaan liittyviä kysymyksiä. Kuinka usein ja miltä ajalta tuloja tarkasteltaisiin? Vaikka laskentakaava on yksinkertainen toteuttaa, aiheutuu ongelmia lähinnä siitä, että ansiotietoja saadaan rekistereistä huonoimmassa tapauksessa vasta runsas vuosi jälki-käteen. Eläkkeen takaisinperinnän välttämiseksi eläkkeensaajan tulisi ilmoi-ttaa muuttuneet tulonsa ajoissa, mutta joka tapauksessa seurattava ajanjakso olisi sovittava. Kovin usein tapahtuva ansiovalvonta lisäisi työeläkelaitosten hallinnollista kuormaa.

Välttämättä ei olisi tarvetta muuttaa nykyisiä käytäntöjä. Jos kuitenkin val-vonta tapahtuu harvoin, ja eläkkeitä muutetaan vaikkapa kerran vuodessa, voi tulotasoon tulla jyrkkiäkin portaita tämän vuoksi.

Mallissa olisi periaatteessa selkeä raja, takuueläkkeen täysi määrä, jonka ylittyessä eläkkeensaajan olisi tuloistaan ilmoitettava tai joiden johdosta työeläkettä vähennetään ansiovalvonnan yhteydessä. Käytännön valvon-nassa tarvittaisiin mahdollisesti kuitenkin jonkinlainen prosentuaalinen tu-lonmuutosraja, jonka jälkeen eläkettä lähdettäisiin määrittelemään uudes-taan.

Esimerkiksi osa-aikaeläkkeessä on pitkään vallinnut käytäntö, että vasta 10 prosentin muutos työansioissa (palkkakertoimella tarkistamisen lisäksi) vakiintuneeseen ansioon verrattuna aiheuttaa osa-aikaeläkkeen uudelleen laskemisen. Joka tapauksessa tämä malli oletettavasti lisäisi eläkkeen määrän muutoksia aikaisempaan 40 ja 60 prosentin rajojen käyttöön nähden.

Tiedotuksellisessa mielessä liukuvan rajan käytön vaikutus lopulliseen eläkkeeseen voi kuitenkin olla vaikeampi hahmottaa, jos eläkkeensaaja ei kykene itse käyttämään laskukaavaa hyväkseen. Eläkkeensaajan avuksi tarvittaneen kuvan 1 tyyppistä tietoa taulukkona.

2. Vakiintuneeseen ansioon sidottu vaihtoehto (kerroinmalli)

Myös tässä vaihtoehdossa alaraja (687,74) säilyisi ennallaan. Työeläkettä vähennettäisiin, jos työansiot ovat suuremmat kuin 20 prosenttia vakiintuneesta ansiosta ja ylittävät em. euromääräisen alarajan. Eläkkeen maksu keskeytettäisiin kokonaan, kun työansiot ovat 80 prosenttia tai enemmän vakiintuneesta ansiosta. Mallissa uusi maksuun tuleva eläke laskettaisiin eläkkeen vähennyskertoimella seuraavasti:

$$E_U = E_V * k, \text{ jossa}$$

$$E_U = \text{uusi eläke; (työansiovähennetty)}$$

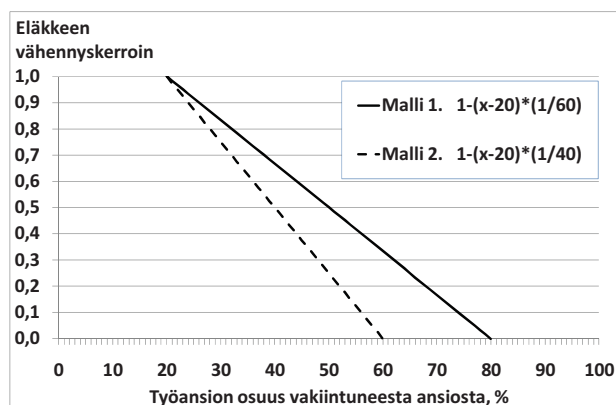
$$E_V = \text{vanha eläke; (eläke ennen töihin menoa)}$$

$$k = 1 - (x - 20) * (1/60); \text{ (vähennyskerroin), jossa}$$

$$x = \text{työansion osuus vakiintuneesta ansiosta, prosenttia.}$$

Vähennyskertoimen kaavaa muuttamalla voidaan laatia lukematon määrä vastaavaan tapaan toimivia malleja. Kuvassa 4 on esitetty toinenkin vaihtoehto, jossa eläke vähenee nollaan, kun työansiot ovat 60 prosenttia vakiintuneesta ansiosta (malli 2). Malli 2 vastaa nykykäytäntöä siltä osin, että työansion ollessa 40 prosenttia vakiintuneesta ansiosta, eläke putoaa puoleen ja työansion ollessa 60 prosenttia vakiintuneesta, eläke pienenee nollaan eli jäisi kokonaan lepäämään. Muistion kuvissa 5 ja 6 on tarkasteltu täydellä ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön kokonaisbruttotuloa ansiotulon suuruuden mukaan ao. malleilla.

Kuva 4. Työkyvyttömyyseläkkeen vähennyskerroinmalleja.

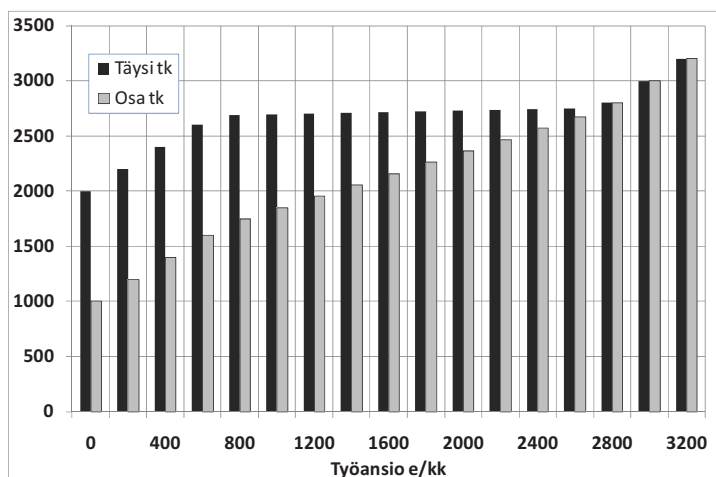


Tarkastelua

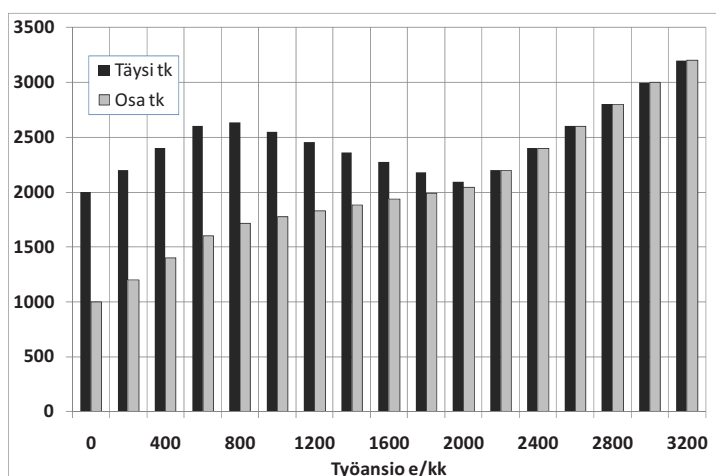
Malli perustuu työeläkettä edeltäneeseen vakiintuneeseen ansioon, joten se soveltuu vain työeläkkeisiin, työansioden vaikutusta kansaneläkkeisiin ei tässä ole tarkasteltu.

Malli on portaaton määrättävällä välillä (työansio vakiintuneesta ansiosta 20–80 % tai jokin muu). Portaattomuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kokonaistulo kasvaisi tasaisesti työansioden määrän lisääntyessä (kuvat 5 ja 6). Mallin jyrkkyydestä riippuen kokonaistulo voi pienetä ansiotulojen kasvaessa, kun eläkkeeseen tuleva vähennys ylittää ansiotulon nousun (kuva 6).

Kuva 5. Kokonaisbruttotulo ansiotulon suuruuden mukaan mallilla 1 (eläkkeen vähennyskerroin = $1-(x-20)*(1/60)$). Täydellä ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt, joilla on sama vakiintunut ansio.



Kuva 6. Kokonaisbruttotulo ansiotulon suuruuden mukaan mallilla 2 (eläkkeen vähennyskerroin = $1-(x-20)*(1/40)$). Täydellä ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt, joilla on sama vakiintunut ansio.



Eläkkeeseen tulevan vähennyksen laskemiseksi tarvitaan työansion osuus vakiintuneesta ansiosta, joka jo nykykäytännössäkkin joudutaan laskemaan työkyvyttömyyseläkkeensaajien työskentelyn valvonnassa.

Mallin toimivuus käytännössä

Mallin laskentakaavat ovat periaatteessa yhtä selkeät kuin edellisessä mallissa. Käytännön ongelmat ovat myös melko lailla samat.

Vaikutukset osatyökyvyttömyyseläkkeen alkumäärään

Mallit ovat selkeitä tilanteissa, joissa eläkkeellä oleva henkilö aloittaa työnteen eläkkeellä ollessaan. Osaeläkkeellä ei ole pakko olla työssä, mutta yli puolet osaeläkeläisistä työskentelee. Heidän on mahdollista ansaita 60 prosenttia entisestä ansiotasostaan eläkkeensä rinnalla.

Olisi kuitenkin syytä pohtia myös sitä, miten nämä mallit toimisivat silloin, kun työnteko jatkuu osaeläkkeen rinnalla välittömästi saman työnantajan palveluksessa. Näin tapahtuu todennäköisesti usein niissä tilanteissa, joissa osaeläkkeensaajat työskentelevät.

Jos eläkkeen määrä ei ole vakioinen, vaan riippuu työansioden määrästä, osaeläkkeensaajien eläkkeen määrä muuttuisi todennäköisesti heti eläkkeen myöntämistä seuraavalla valvontakierroksella, jos osaeläkkeen alkumäärä olisi edelleen 50 prosenttia täydestä. Toinen vaihtoehto on, että lähitökohtaisesti eläkkeen määrä mitoitetaan sen mukaan, mikä työansioden määrä on eläkkeen alkaessa. Tällöin osaeläke olisi 50 prosenttia täydestä vain, jos rinnalla ei olisi työskentelyä, ja muussa tapauksessa heti ansioiden mukaan määräytyvä osuus täydestä.

Jos henkilölle on myönnetty osaeläke, hänen eläkkeensä voi nykyään ansiorajojen ylittymisen johdosta keskeytyä ja palautua ennalleen ansioiden vähennettyä. Osaeläke ei kuitenkaan automaattisesti muutu täydeksi, vaikka kaikki ansiotulo loppuisi, vaan siihen tarvitaan uusi lääketieteellinen työkykyarvio. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen saaja sen sijaan voi saada täyden eläkkeensä takaisin ansioiden palauduttua ennalleen.

Yhteenveto

Mallien etuna nykytilanteeseen verrattuna olisi, että ne poistaisivat nykyisiä osatyökykyisten työskentelyä estäviä kannustinloukkuja. Vakiorajamallin etuna olisi se, että se kohtelisi osatyökykyisiä samalla tavalla aikaisemmasta ansiotasosta riippumatta. Kerroinmallin etuna olisi, että se noudattaisi läheisemmin nykykäytäntöä.

Koska kummankin mallin toimivuus perustuu työ- ja kansaneläkejärjestelmän (mukaan lukien takuueläke) saumattomaan yhteispeliin, vaatisi mallien toteuttaminen lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia muutoksia koko sosiaaliturvajärjestelmään.

Mallien toteuttaminen johtaisi myös työmäärän lisääntymiseen eläkelaitoksissa, mm. siksi, että eläkkeen määrän muutoksia tapahtuisi nykyistä

enemmän. Kaiken kaikkiaan viime valvontakierroksella ETK:n tietojen mukaan noin 10 prosentilla (noin 26 000 henkilöä) valvottavista työkyvyttömyyseläkkeensaajista oli ansioita. Erään eläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkeläisten valvontatietojen mukaan kyseisessä eläkelaitoksessa runsaalla kahdella prosentilla nykyiset ansiorajat olivat vuoden aikana ylittyneet, joka vastasi 50 prosenttia kyseisen eläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkeläisistä, joilla työskentelyä oli.

Näin ollen muutos todennäköisesti hyödyttäisi vain hyvin pientä osaa työkyvyttömyyseläkkeensaajista. Hallinnolliset kustannusvaikutukset verrattuna käytäntöjen muuttamisesta saatavaan hyötyyn olisikin vielä tarkemmin selvitettävä.

LIITE 4

Osatyökykyisyyteen liittyvää sosiaalivakuutuslainsäädäntöä /STM, vakuutusosasto 14.1.2011

Työkyvyttömyyseläkkeet

Lainsäädännössä turvataan kansalaisille toimeentulo, kun sairaus, vika tai vamma aiheuttaa kyvyttömyyttä hankkia toimeentuloa. Sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha on tarkoitettu korvaamaan toimeentuloa lyhytaikaisen työkyvyttömyyden ajalta. Sairauspäiväraha on ensisijainen sekä kansaneläkelain että työeläkelakien mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden.

Eläkejärjestelmä rakentuu sekä kansaneläkkeestä että työeläkkeestä, lakisääteisestä tapaturma-, liikenne- ja sotilasvammakorvausjärjestelmästä. Kansaneläke on tarkoitettu perusturvaksi, jonka suuruus riippuu muusta eläketurvasta, Suomessa asutusta ajasta ja perhesuhteista. Työeläke perustuu ansiotuloihin ja sen suuruus riippuu työuran pituudesta ja ansioiden määrästä. Työkyvyttömyyseläke voidaan maksaa kansaneläkkeenä tai työeläkkeenä tai sekä kansaneläkkeenä että työeläkkeenä riippuen työeläkkeen määrästä.

Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytykset

Työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytyksenä on, että työntekijän työkyky on heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työntekijän työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa eläke myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä. Osatyökyvyttömyyseläke voidaan myöntää, jos henkilön työkyky olisi osa-aikatyöhön riittävä, vaikka hänellä ei olisi osa-aikatyötä.

Yksityisten alojen eläkejärjestelmässä työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Julkisten alojen eläkejärjestelmässä on käytössä ns. ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmä ja työkykyä arvioidaan suhteessa omaan työhön. Henkilöllä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hän julkisen palvelussuhteensa kestäessä tulee sairauden, vian tai vamman vuoksi kykenemättömäksi virkaansa tai työhönsä yhtäjaksoisesti ja vähintään vuoden ajaksi. Jos julkinen palvelussuhde on jo päättynyt työkyvyttömyyden alkaessa, sovelletaan yleistä työkyvyttömyysmääritelmää, joka vastaa yksityisten alojen työkyvyttömyysmääritelmää.

60 vuotta täyttäneen eläkkeenhakijan osalta työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää lievemmin ehdoin. Jos hakijan ansiotyöura on pitkä, työkyvyn arvioinnissa painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta. Huomioon otetaan työn aiheuttama rasittuneisuus ja kuluneisuus sekä työn vaativuus ja vastuullisuus, jos ne ikääntymiseen liittyviin tekijöihin yhdistyneenä tekevät työn jatkamisen kohtuuttomaksi. Tällöin myös yksityisten alojen eläkettä hakevan työkyvyttömyyseläkeoikeuden arvioinnissa tarkastellaan hakijan jäljellä olevaa toimintakykyä suhteessa hänen omaan työhönsä.

Työkyvyttömyyseläke myönnetään joko määräajaksi tai toistaiseksi. Määräaikainen työkyvyttömyyseläke, eli kuntoutustuki, myönnetään silloin kun eläkkeenhakijan työkyvyn oletetaan palaavan hoito- tai kuntoutustoimenpitein. Kuntoutustuki myönnetään niin pitkäksi määräajaksi kuin henkilön arvioidaan olevan estynyt tekemästä ansiotyötä työkyvyttömyyden vuoksi. Kuntoutustukea myönnettäessä eläkelaitoksen on varmistettava, että työntekijälle on laadit-

tu hoito- tai kuntoutussuunnitelma. Jos on todennäköistä, ettei eläkkeenhakija kykene hoidon tai kuntoutuksen avulla palaamaan työelämään, hänelle myönnetään työkyvyttömyyseläke toistaiseksi.

Sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha on ensisijainen työeläkelakien mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Pääsääntönä on, että täysi työkyvyttömyyseläke alkaa aikaisintaan sairauspäivärahan ensisijaisuusajan (300 pv.) päättymistä seuraavan kuukauden alusta. Osatyökyvyttömyyseläke alkaa työkyvyttömäksi tuloa seuraavan kuukauden alusta.

Vähimmäiseläketurva toteutetaan kansaneläkejärjestelmällä. Kansaneläkelain mukaan henkilöllä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hän ei pysty sairauden, vian tai vamman takia tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä. Arvioinnissa otetaan huomioon ikä, ammattitaito sekä kyky tehdä sopivaa ja kohtuullisen toimeentulon turvaavaa työtä. 60 vuotta täyttäneiden työkyvyttömyyseläkeoikeutta arvioitaessa painotetaan myös kansaneläkejärjestelmässä työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta. Alle 20 -vuotiaalle eläkettä ei voida maksaa ennen kuin hänen oikeutensa nuoren kuntoutusrahaan on selvitetty.

Kansaneläke myönnetään työkyvyttömyyseläkkeenä aina pysyvästi sokealle, liikuntakyvyttömälle taikka henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua. He voivat siis saada täyden kansaneläkkeen, ja käydä työssä ilman ansaintarajaa, ja lisäksi saada eläkettä saavan hoitotukea.

Työkyvyn arviointi

Työkyvyn arviointia sisältävä ratkaisu perustuu arvioon hakijan kokonaistilanteesta. Työkyvyttömyysasioita ratkaistaessa otetaan huomioon myös muita kuin lääketieteellisiä seikkoja. Lain mukaan arvioinnissa otetaan huomioon työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työntekijän työkyky vaihtelee, otetaan huomioon hänen vuotuinen ansionsa.

Kuntoutus on ensisijainen vaihtoehto työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Ennen kuin eläkelaitos tekee päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä, sen on varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet kuntoutukseen on selvitetty. Kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää 16 vuotta täyttäneelle henkilölle, jos hänellä selvitysten perusteella ei katsota olevan mahdollisuuksia ammatilliseen kuntoutukseen tai jonka ammatillinen kuntoutus on sairauden vuoksi keskeytynyt taikka jonka ammatillinen kuntoutus on päättynyt tuloksettomana.

Eläkkeen rinnalla työskenteleminen

Pääsääntö on, että kaikesta eläkkeen rinnalla tehdystä työstä karttuu työeläkettä 1,5 prosenttia vuodessa. Myös osatyökyvyttömyyseläkkeen aikana tehdystä uudesta työstä ja työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämisen ajalla tehdystä työstä karttuu eläkettä 1,5 prosenttia vuodessa.

Ansaintarajat

Työkyvyttömyyseläkkeen tarkoituksena on turvata henkilön toimeentuloa silloin, kun hän ei terveydentilansa vuoksi kykene omalla työllään ansaitsemaan toimeentulonsa. Jos työkyvyttömyyseläkkeen saaja palaa takaisin työelämään, tarvetta eläkkeen maksamiseen, ainakaan entisen tasoisena, ei enää ole. Tämän vuoksi työeläkelaeissa on asetettu ansiorajat, joiden ylityessä työnteko ja siitä saadut työansiot vaikuttavat henkilölle myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Työeläkelakien mukaisella täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla on oikeus ansaita työansioita enintään 40 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeensä alkamista edeltävästä vakiintuneesta keskiansiotasosta ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevalla enintään 60 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeensä alkamista edeltävästä vakiintuneesta keskiansiotasosta ilman, että työansiot vaikuttavat maksussa olevaan työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Työeläkelakien mukaan täysi työkyvyttömyyseläke muutetaan osatyökyvyttömyyseläkkeeksi, jos eläkkeensaajan työansiot ylittävät 40 prosentin ansaintarajan, mutta eivät 60 prosentin ansaintarajaa. Jos työkyvyttömyyseläkkeensaajan työansiot ylittävät tilapäisesti 60 prosentin ansaintarajan, työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen keskeytetään. Jos eläkkeensaajan työkyky on siinä määrin palautunut, ettei hän enää täytä eläkkeen saamisen edellytyksiä, työkyvyttömyyseläke lakkautetaan. Eläke voidaan lakkauttaa esimerkiksi tilanteessa, jossa työkyvyttömyyseläkkeellä olevan ansiotulot ylittävät 60 prosenttia ennen eläkkeen myöntämistä olleesta vakiintuneesta ansiosta ja kysymys ei ole tilapäisestä työskentelystä.

Jos henkilö tulee uudelleen työkyvyttömäksi kahden vuoden sisällä työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamisesta, työkyvyttömyyseläke myönnetään entisin perustein eli samantasoisena kuin aiemmin. Työkyvyttömyyseläke myönnetään entisin perustein myöhemminkin, jos uusi työkyvyttömyyseläke myönnetään saman sairauden, vian tai vamman vuoksi kuin aikaisempi lakkautettu työkyvyttömyyseläke.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä on voimassa määräaikalaki (738/2009, *työhönpaluun edistämislaki*) vuoden 2013 loppuun. Kyseisellä lailla pyritään tukemaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien palaamista työelämään. Lain mukaan työkyvyttömyyseläkkeen saajalla on oikeus ansaita työkyvyttömyyseläkkeensä rinnalla työansioita aina enintään 600 euroa kuukaudessa (1.3.2011 alkaen 687,71 e/kk) ilman, että hänen työkyvyttömyyseläkkeensä maksaminen keskeytetään tai lakkautetaan. Jos prosentuaalisen ansaintarajan (40 tai 60 prosenttia vakiintuneesta keskiansiosta) mukaan henkilö voisi ansaita enemmän kuin 600 euroa kuukaudessa, sovelletaan prosentuaalista rajaa. Henkilön työkyvyttömyyseläkkeen aikaisiin työansioihin sovelletaan siis sitä ansaintarajaa, joka mahdollistaa työntekijälle korkeammat työansiot.

Työhönpaluun edistämislain mukaan, jos työansioiden arvioidaan ylittävän yli vuoden ajan 600 euron ja 40 prosentin ansaintarajan, mutta ansiot jäävät alle 60 prosentin ansaintarajan työkyvyttömyyden alkamista edeltäneestä vakiintuneesta keskiansiosta, täysi työkyvyttömyyseläke muutetaan osatyökyvyttömyyseläkkeeksi muutosta seuraavan kuukauden alusta.

Määräaikalaislailla mahdollistetaan myös työeläkkeen jättäminen lepäämään. Työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen voidaan keskeyttää ja eläke jättää lepäämään vähintään kolmen kuukauden ja enintään kahden vuoden ajaksi, jos henkilön työansiot ylittävät ansaintarajat. Eläkkeen lepäämisen aikana hän voi ansaita työansioita ilman ansiorajoja.

Työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen aloitetaan eläkkeensaajan ilmoituksesta uudelleen ilman eläkkeensaajan työkyvyn arviointia, kun eläkkeensaaja lopettaa työnteen tai hänen työansionsa vähenevät alle ansaintarajojen. Jos toistaiseksi lepäämään jätettyä työkyvyttömyyseläkettä ei vaadita uudelleen maksettavaksi kahden vuoden kuluessa lepäämään jättämisestä, työkyvyttömyyseläke lakkautetaan sen lepäämään jättämisestä lukien.

Kuntoutus

Ammatillinen kuntoutus

Ammatillista kuntoutusta järjestävät työeläkelaitokset sekä Kansaneläkelaitos. Jos kuntoutuksen tarve johtuu työtapaturmasta, ammattitaudista tai liikennevahingosta, on tapaturma- tai liikennevakuutuslaitos ensisijainen kuntouttaja tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (625/1991) ja liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) säännösten mukaisesti. Myös työ- ja elinkeinotoimistot järjestävät ammatillista kuntoutusta.

Työntekijällä on työeläkelainsäädännön perusteella oikeus ammatilliseen kuntoutukseen. Tämä tarkoittaa, että alle 63-vuotiaalla työntekijällä on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan tulla työkyvyttömäksi. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, yhteys työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen ja se, lykkääkö ammatillinen kuntoutus hakijan eläkkeelle jäämistä. Lisäksi edellytetään, että työntekijällä on riittävästi työskentelystä saatuja ansioita niin, että hänen tulevan ajan ansionsa ylittävät tietyn euromäärän

Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että työntekijälle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi täysi tai osatyökyvyttömyyseläke, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon.

Ammatillisella kuntoutuksella tarkoitetaan työkokeilua, työhön valmennusta, työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta ja tukea elinkeinotoiminnan aloittamiseen tai jatkamiseen. Työntekijälle voidaan korvata ammatillisesta kuntoutuksesta aiheutuvat välttämättömät ja tarpeelliset kustannukset. Ennen ammatillisen kuntoutuksen käynnistämistä työntekijällä on oltava suunnitelma ammatillisesta kuntoutuksesta (kuntoutussuunnitelma), jonka laatimista eläkelaitos voi tukea.

Ennen työkyvyttömyyseläkepäättöksen tekemistä eläkelaitoksen on varmistettava, että työntekijän kuntoutusmahdollisuudet on selvitetty.

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta vakuutetulle, jolle sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan tulla työkyvyttömäksi tai jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet. Kansaneläkelaitoksella ei kuitenkaan ole ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuutta, jos ammatillinen kuntoutus on järjestetty julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002), työeläkelain tai erityisopetusta koskevien säännösten perustella. Kansaneläkelaitoksen järjestämä ammatillinen kuntoutus on työeläkekuntoutusta laaja-alaisempaa, sillä Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta myös nuorille, työelämään vakiintumattomille työkäisille sekä ryhmämuotoista kuntoutustoimintaa.

Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että vakuutetulle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläke, vaikka otettaisiin huomioon hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen mahdollisuudet. Työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun

jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka tekemistä vakuutetulta voidaan kohtuudella edellyttää ottaen huomioon hänen koulutuksensa, aikaisempi toimintansa, ikänsä, asumisolosuhteensa ja muut näihin verrattavat seikat. Nuoren työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet, jos sairaus, vika tai vamma aiheuttaa olennaisia rajoituksia ammatin tai työn valinnassa.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, sosiaaliset ja taloudelliset seikat sekä se, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilaan sopivassa työssä jatkamiseen taikka hänen terveydentilaansa sopivaan työhön palaamiseen tai työelämään siirtymiseen. Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on työkyvyn parantaminen niin, että henkilö voi jatkaa työelämässä tai päästä sinne.

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittäviä tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, ammatillista koulutusta ja ammatillisen koulutuksen vuoksi välttämätöntä yleissivistävää koulutusta, työhönvalmennusta, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta (Tyk) sekä ammatillisia kuntoutuskursseja. Lisäksi voidaan maksaa elinkeinotukea yritystoimintaan sekä korvata vaikeavammaisen opiskelun tai työn edellyttämät sairauden tai vamman vuoksi tarpeelliset kalliit ja vaativat apuvälineet.

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillisen kuntoutuksen lisäksi myös vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta sekä korvaa kuntoutuspsykoterapian kustannuksia. Lisäksi Kansaneläkelaitos järjestää harkinnanvaraista kuntoutusta eduskunnan vuosittain tarkoitukseen myöntämän enimmäisrahamäärän puitteissa.

Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen tarkoituksena on vajaakuntoisen tai vaikeavammaisen henkilön työ- ja toimintakyvyn parantaminen ja säilyttäminen niin, että hän selviää mahdollisimman hyvin työssä ja jokapäiväisessä elämässään sairaudestaan tai vammastaan huolimatta. Vajaakuntoisten ammatillinen kuntoutus samoin kuin suurin osa harkinnanvaraisesta kuntoutuksesta kohdistuu työikäisiin henkilöihin. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus selvittää henkilön kuntoutustarve viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu yli 60 päivää.

Lääkinnällinen kuntoutus

Kansaneläkelaitos järjestää alle 65-vuotiaalle vaikeavammaiselle, joka ei ole julkisessa laitoshoidossa, lääkinnällistä kuntoutusta ja korvaa kuntoutuksesta aiheutuneita kustannuksia. Kuntoutuksen tavoitteena on työ- tai toimintakyvyn turvaaminen tai parantaminen.

Lääkinnällistä kuntoutusta järjestettäessä vakuutettua pidetään vaikeavammaisena, jos hänellä on sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuva yleinen lääketieteellinen ja toiminnallinen haitta, josta aiheutuu vähintään vuoden kestävä kuntoutustarve. Lisäksi edellytetään, että edellä tarkoitettu haitta on niin suuri, että hänellä on sen vuoksi huomattavia vaikeuksia tai rasituksia selviytyä jokapäiväisistä toimistaan kotona, koulussa, työelämässä ja muissa elämäntilanteissa julkisen laitoshoidon ulkopuolella.

Kuntoutuksen saamisen edellytyksenä on myös, että vaikeavammaisen saa vammaisetuuksista annetun lain perusteella korotettua tai ylintä alle 16-vuotiaan vammaistukea, korotettua tai ylintä 16 vuotta täyttäneen vammaistukea, korotettua tai ylintä eläkettä saavan hoitotukea tai ylintä 16 vuotta täyttäneen vammaistukea työkyvyttömyyseläkkeen lepäämisajalta.

Vaikeavammaisen lääkinnällisen kuntoutuksen tulee perustua kirjalliseen kuntoutussuunnitelmaan. Suunnitelma laaditaan kuntoutujan hoidosta vastaavassa julkisen terveydenhuollon yksikössä kuntoutujan taikka hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa vähintään yhdeksi vuodeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Kuntoutussuunnitelma toimitetaan maksutta Kansaneläkelaitokselle.

Vaikeavammaisten lääkinnällisenä kuntoutuksena järjestetään vaikeavammaisen työ- tai toimintakyvyn turvaamiseksi tai parantamiseksi tarpeelliset kuntoutus- ja sopeutumisvalmennusjaksot. Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaista ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen. Vaikeavammaisen lääkinnällinen kuntoutus voidaan järjestää kuntoutuslaitoksessa tai avoterapiana. Kuntoutusjaksojen tulee olla tehostettuja ja yksilöllisesti suunniteltuja.

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä ei ole järjestää sairaanhoitoon välittömästi liittyvää lääkinnällistä kuntoutusta. Tämä kuuluu kunnan tehtäviin. Toukokuun 1 päivänä 2011 voimaan tulevan terveydenhuoltolain mukaan Kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus. Tähän lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluu kuntoutusneuvonta ja kuntoutusohjaus, potilaan toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi, kuntoutustutkimus, jonka avulla selvitetään potilaan kuntoutusmahdollisuuksia, toimintakyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävät terapiat sekä muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet, apuvälinepalvelut, sopeutumisvalmennus sekä edellä tarkoitetuista tarpeellisista toimenpiteistä koostuvat kuntoutusjaksot laitos- tai avohoidossa.

Kunta vastaa potilaan lääkinnällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Kunta vastaa lisäksi kuntoutuspalvelun ohjauksesta ja seurannasta sekä nimeää potilaalle tarvittaessa kuntoutuksen yhdyshenkilön.

Kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää kuntoutusta, jos lääkinnällisen kuntoutuksen järjestäminen on Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 9 §:n perusteella Kansaneläkelaitoksen tehtävänä (vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus). Kunnan on kuitenkin järjestettävä kuntoutussuunnitelmassa määritelty lääkinnällinen kuntoutus, jos kuntoutuksen järjestämis- ja kustannusvastuu ei selkeästi ole osoitettavissa. Jos järjestämis- ja kustannusvastuu kuuluu kuitenkin Kansaneläkelaitokselle, on sen suoritettava kunnalle kuntoutuksen toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset.

Apuvälineiden hankkimisesta, niiden käytön opetuksesta, huollosta ja uusimisesta aiheutuviin kustannuksiin ei kuntoutusta koskevaa säännöstä kuitenkaan sovelleta silloin, jos apuvälineen tarve perustuu tapaturmavakuutuslain (608/1948), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981), sotilasvammalain (404/1948), liikennevakuutuslain (279/1959) tai näitä vastaavan aikaisemman lain mukaiseen vahinkoon tai ammattitautiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä apuvälineiden käyttöön luovutuksen perusteista.

Kuntoutuspsykoterapian korvaaminen

Kansaneläkelaitos korvaa 16–67-vuotiaan vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi tarkoituksenmukaista kuntoutuspsykoterapiaa, jos asianmukaisesti todettu ja diagnosoitu mielenterveydenhäiriö uhkaa vakuutetun työ- tai opiskelukykyä.

Kuntoutuspsykoterapian korvaaminen edellyttää, että vakuutettu on mielenterveyden häiriön toteamisen jälkeen ollut vähintään kolme kuukautta asianmukaisessa hoidossa. Asianmukaisella hoidolla tarkoitetaan terveydenhuollon yksikössä annettua hyvän hoitokäytännön mukaista hoitoa, johon sisältyy tarpeellinen lääketieteellinen, psykiatrinen ja psykoterapeuttinen tutkimus ja hoito. Kuntoutuspsykoterapiaa ei korvata, jos käytettävissä olevat muut hoito- tai kuntoutusmuodot ovat riittäviä vakuutetun työ- ja opiskelukyvyn parantamiseksi tai palauttamiseksi.

Kuntoutuspsykoterapian tulee perustua kuntoutujan hoidosta vastaavassa terveydenhuollon yksikössä tehtyyn yksilölliseen kuntoutuksen tarpeen ja soveltuvuuden arvioon sekä kirjalliseen kuntoutussuunnitelmaan, joka sisältää psykiatrian erikoislääkärin lausunnon. Kuntoutussuunnitelmassa tulee perustella, miten vakuutetun hoito ja kuntoutuspsykoterapia muodostavat työ- ja opiskelukykyä tukevan tai parantavan toiminnallisen kokonaisuuden.

Kuntoutuspsykoterapiana korvataan lääketieteellisesti perusteltua kuntouttavaa psykoterapiaa. Kuntoutuspsykoterapian tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaista ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen. Kuntoutusterapia voi olla yksilö-, ryhmä-, perhe- tai paripsykoterapiaa tai kuvataideterapiaa. Lisäksi 16–25-vuotiaille nuorille korvataan myös musiikkiterapiaa.

Kuntoutuspsykoterapiaa korvataan enintään kolmen vuoden ajan. Vuodessa korvataan enintään 80 käyntikertaa ja kolmessa vuodessa enintään 200 käyntikertaa. Erityisistä syistä voidaan korvata uusi enintään kolme vuotta kestävä jakso aikaisintaan viiden vuoden kuluttua edellisen jakson päättymisestä. Korvata voidaan myös 16–25-vuotiaan vakuutetun omaisen ohjauskäyntejä, jos ne ovat tarpeellisia tuloksellisen kuntoutuspsykoterapian toteuttamiseksi.

Kuntoutuspsykoterapiasta aiheutuneista kustannuksista korvataan kuntoutujalle enintään vahvistetun korvaustason mukainen määrä. Kuntoutuspsykoterapian korvaustason perusteet ja enimmäismäärät vahvistetaan valtioneuvoston asetuksella.

Harkinnanvarainen kuntoutus

Harkinnanvaraista kuntoutusta Kansaneläkelaitos voi järjestää vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa vahvistetun enimmäisrahamäärän puitteissa. Harkinnanvaraisen kuntoutuksen toteutuksesta ja siihen varattavien varojen kohdentamisesta Kansaneläkelaitos laatii sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain kolmea seuraavaa kalenterivuotta koskevan suunnitelman. Siinä määritellään muun muassa kulloisetkin harkinnanvaraisen kuntoutuksen painoalueet ja kehittämiskohteet. Harkinnanvaraista kuntoutusta myönnetään pääosin työkyvyn edistämiseksi. Pienessä määrin järjestetään myös toimintakykyä ylläpitävää ja parantavaa kuntoutusta työelämästä poissaoleville ja lapsille. Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen kuuluvat muun muassa yksilökohtaiset laitostuntoutusjaksot, sairausryhmäkohtaiset sopeutumisvalmennus- ja kuntoutuskurssit, ammatillisesti syvennetyt lääketieteelliset kuntoutuskurssit (ASLAK® -toiminta) työkyvyn ylläpitämiseen liittyvät kuntoutuskurssit sekä eräät työn apuvälineet.

Muut korvaukset

Varsinaisen kuntoutuksen lisäksi Kansaneläkelaitos korvaa myös muita kuntoutuksesta aiheutuneita kustannuksia. Kuntoutujalle voidaan korvata omavastuun ylittäviä tarpeellisia ja kohtuullisia matkakustannuksia sekä koulutuksen aikaisina opiskelukustannuksina koulutarvikkeiden kustannuksia.

Kuntoutuksesta aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten korvaamiseksi voidaan maksaa ylläpitokorvausta 9 euroa/päivä (vuonna 2011). Ylläpitokorvausta voidaan maksaa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittävien tutkimusten ja kokeilujen, avomuotoisen kuntoutuksen taikka muun tätä vastaavan kuntoutuksen ajalta. Ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen tai niitä vastaavaan muuhun pitkäaikaiseen kuntoutukseen osallistumisen ajalta ylläpitokorvausta ei makseta.

Kuntoutusraha

Työntekijällä on työntekijän eläkelain nojalla oikeus kuntoutusrahaan niiltä kalenterikuukausilta, joiden aikana hän on kokonaan tai osittain estynyt tekemästä ansiotyötä ammatillisen kuntoutuksen vuoksi.

Kuntoutusraha on yhtä suuri kuin niiden työeläkkeiden yhteismäärä korotettuna 33 prosentilla, joihin työntekijällä olisi oikeus, jos hän olisi tullut täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavasti työkyvyttömäksi kuntoutushakemuksen tullessa vireille. Jos työntekijä on jäänyt sairauslomalle työsuhteessa ollessaan ja kuntoutustarve oli olemassa jo sairausloman alkaessa, kuntoutusraha on kuitenkin yhtä suuri kuin niiden työeläkkeiden yhteismäärä korotettuna 33 prosentilla, joihin työntekijällä olisi oikeus, jos hän olisi tullut täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavasti työkyvyttömäksi sairausloman alkaessa.

Jos työntekijä ansaitsee ammatillisen kuntoutuksen aikana enemmän kuin puolet vakiintuneesta ansiosta hänelle maksetaan osakuntoutusrahaa, jonka määrä on puolet kuntoutusrahasta.

Jos työntekijä saa työkyvyttömyyseläkettä, hänellä ei ole oikeutta kuntoutusrahaan. Työkyvyttömyyseläkkeen saajalle maksetaan kuitenkin ammatillisen kuntoutuksen kestoajalta työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi kuntoutuskorotus. Kuntoutuskorotus on 33 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeen määrästä. Osatyökyvyttömyyseläke voidaan maksaa ammatillisen kuntoutuksen ajalta täytenä eläkkeenä ja siten korotettuna kuin kuntoutuskorotuksella.

Työntekijälle voidaan myöntää työntekijän eläkelain mukaista kuntoutusrahaa työkyvyttömyyseläkkeen suuruusena harkinnanvaraisena kuntoutusavustuksena kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Harkinnanvarainen kuntoutusavustus voidaan myöntää myös kuntoutussuunnitelman laatimista varten.

Kuntoutusavustusta maksetaan enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden erikseen laskettuna kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Kuntoutusavustusta voidaan kuitenkin maksaa pidemmältäkin ajalta, jos se on kuntoutuksen turvaamiseksi perusteltua.

Myös Kansaneläkelaitos maksaa kuntoutusajan toimeentuloturvana kuntoutusrahaa. Kuntoutusrahaa maksetaan 16–67 -vuotiaille. Kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla kuntoutujan työelämäänsä tulo, työelämässä pysyminen tai sinne palaaminen.

Kuntoutusrahaetuuteen ajalta, jona kuntoutuja on kuntoutuksen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä. Kuntoutusrahaa voi saada paitsi Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen ajalta niin myös kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon lain, työterveyshuoltolain, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (sopeutumisvalmennuksen osalta), lastensuojelulain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain tai päihdehuoltolain (perhekuntoutus sekä tietyin edellytyksin yksilökuntoutus) perusteella järjestetyn kuntoutuksen osalta.

Yleissivistävän peruskoulutuksen ajalle kuntoutusrahaa myönnetään vain, jos peruskoulutuksen puuttuminen estää pääsyn ammatilliseen uudelleen- tai jatkokoulutukseen. Työterveyshuoltolain perusteella annetun kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa voidaan maksaa, jos kuntoutusta annetaan työterveyshuollossa havaittujen työ- tai ansiokykyongelmien perusteella ja työnantaja tai yrittäjä osallistuu kuntoutuksesta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Kuntoutusrahaa voidaan myöntää sisällöltään työterveyshuoltolain nojalla toteutettua kuntoutusta vastaavan kuntoutuksen ajalta, jos kuntoutus perustuu työterveyshuollossa toimivan lääkärin tai muun työpaikan olosuhteisiin perehtyneen erikoislääkärin määräykseen ja kuntoutuja saa maksamistaan kustannuksista sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen.

Kuntoutusrahaa voidaan myöntää myös oppisopimuskoulutukseen sekä Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamaan sopeutumisvalmennukseen. Myös kuntoutuksen odotus- ja väliajoilta voi eräin edellytyksin saada kuntoutusrahaa.

Kuntoutusraha on määrältään vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi. Ammatillisen kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahan määrä on kuitenkin sairauspäivärahaa hiukan korkeampi. Eläkkeensaajalle kuntoutusrahaa maksetaan 10 % myönnettyjen eläkkeiden yhteismäärästä. Kuntoutusraha maksetaan tällöin eläkkeen lisäksi kuntoutuksen ajalta. Jos työnantaja maksaa kuntoutuksen ajalta kuntoutujalle palkkaa, kuntoutusraha maksetaan palkkaa vastaavalta osalta työnantajalle.

Jos kuntoutuja saa ammatillisena kuntoutuksena järjestetyn koulutuksen tai siihen liittyvän harjoittelun ajalta säännöllisesti työtuloja, nämä tulot vähennetään samalta ajalta maksettavasta kuntoutusrahasta siltä osin kuin niiden määrä ylittää keskimäärin yhteensä 553 euroa kuukaudessa (vuonna 2011). Nuoren kuntoutusrahaan tai työnantajalle maksettavaan kuntoutusrahaan yhteensovittamista ei tehdä. Kuntoutusrahasta ei myöskään vähennetä eräitä kuntoutujan saamia etuuksia.

Kuntoutusrahan estäviä etuuksia ovat vanhuuseläke tai varhennettu vanhuuseläke kansaneläkelain tai työeläkelakien perusteella sekä pakollisen tapaturmavakuutuksen, liikennevakuutuksen tai sotilasvamma- tai sotilastapaturmalain perusteella myönnetty täysi ansionmenetykskorvaus.

Nuoren kuntoutusraha

Nuoren kuntoutusrahaa maksetaan ammatillisen kuntoutumisen varmistamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi 16-20 -vuotiaalle nuorelle. Oikeus nuoren kuntoutusrahaan on sellaisella nuorella, jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet tai mahdollisuudet valita ammatti ja työ ovat sairauden tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet ja joka tehostetun työkyvynarvioinnin perusteella tarvitsee tehostettua kuntoutusta. Muista kuntoutusrahoista poiketen nuoren kuntoutusrahan saaminen ei edellytä kuntoutuspäätöstä.

Nuoren kuntoutusrahan saamisen edellytyksenä on, että nuorelle on kotikunnassa laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Suunnitelman laadintaan osallistuvat nuori, hänen huoltajansa ja asiantuntijat. Oikeus nuoren kuntoutusrahaan säilyy sen opiskeluko-konaisuuden loppuun saakka, johon nuori on hyväksytty alle 20-vuotiaana. Tavoitteena on edistää vajaakuntoisten nuorten työhön kuntoutumista ja ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.

Nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä on 22,13 euroa arkipäivältä (vuoden 2011 taso). Kuntoutusrahapäätöksen ja kuntoutuksen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen välissä kuntoutusraha maksetaan 20 % alennettuna.

Kelan harkinnanvarainen kuntoutusavustus

Kansaneläkelaitoksen maksamalla harkinnanvaraisella kuntoutusavustuksella voidaan tukea kuntoutujan työllistymistä kuntoutuksen jälkeen. Harkinnanvaraista kuntoutusavustusta voidaan maksaa kuntoutusrahaa saaneelle kuntoutujalle, jos tämä on kuntoutujan työllistymisen kannalta erityisen tarpeellista. Harkinnanvaraista kuntoutusavustusta ei kuitenkaan makseta ajalta, jolta kuntoutujalla on oikeus työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen.

Harkinnanvarainen kuntoutusavustus vastaa määrältään enintään sen saajalle kuudelta kuukaudelta laskettua kuntoutusrahaa. Avustus määritellään kertasuorituksena, ja se maksetaan yhdessä tai useammassa erässä.

Osasairauspäiväraha

Osasairauspäivärahan tarkoituksena on tukea henkilön paluuta takaisin hänen omaan työhönsä sairaus poissaolon jälkeen ja mahdollistaa työhön paluun yksilöllisen suunnittelun siten, että työntekijä tai yrittäjä pystyisi työkyvyttömyysjakson jälkeen sopeutumaan takaisin omaan työhönsä.

Osasairauspäivärahaa voidaan maksaa kokoaikaisessa työsuhteessa olleelle 16 - 67-vuotiaalle työntekijälle tai yrittäjälle, joka oli sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla työkyvytön. Henkilöllä on työkyvyttömyyden alusta lukien sairausvakuutuslaissa sairauspäivärahalle säädetyn omavastuuajan jälkeen mahdollisuus työskennellä osa-aikaisesti ja saada lisäksi osasairauspäivärahaa. Osasairauspäivärahakausi voi siten alkaa työkyvyttömyyden alkamisesta lukien sairauspäivärahaan sovellettavan omavastuuajan jälkeen (1 + 9 arkipäivää). Osasairauspäiväraha voi alkaa myös välittömästi sairauspäivärahakauden tai kuntoutusrahakauden jälkeen ja kuntoutusrahalle on myös mahdollista siirtyä ilman omavastuu-aikaa.

Osasairauspäivärahan edellytyksenä on lisäksi, että työntekijä ja työnantaja ovat sopineet osaaikatyöstä määräajaksi. Työajan ja palkan tulee vähentyä 40 -60 prosenttiin aikaisemmasta. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö pystyy terveyttään ja toipumistaan vaarantamatta hoitamaan osan työtehtävistään.

Osasairauspäivärahaa maksetaan enintään 72 arkipäivältä joko yhtäjaksoisesti tai vähintään 12 arkipäivän yhtäjaksoiselta ajalta. Enimmäisjaksoon huomioidaan kaikki osasairauspäivärahapäivät kahden edeltäneen vuoden ajalta sekä päivät, joilta ei ole maksettu osasairauspäivärahaa sen vuoksi, että samalta ajalta on maksettu vanhempainpäivärahaa. Jos henkilö on ollut yhtäjaksoisesti työkykyinen 12 kuukauden ajan, tätä edeltäneitä osasairauspäivärahapäiviä ei oteta huomioon osasairauspäivärahan enimmäisaikaa laskettaessa.

Osasairauspäiväraha on itsenäinen etuus suhteessa sairauspäivärahaan. Osasairauspäivärahapäiviä ei lasketa sairauspäivärahan 300 päivän enimmäisaikaan eikä päinvastoin. Osasairauspäivärahapäiviä ei myöskään lasketa sairauspäivärahan ensisijaisuusaikaan, joka vahvistetaan työeläkelakien mukaisen täyden työkyvyttömyyden alkamisajan määrittelyä varten.

Osapäivärahalle siirtymisen on pohjauduttava työntekijän vapaaehtoisuuteen ja työnantajan suostumukseen. Osittaisen työskentelyn sairausloman aikana tulee aina perustua hoitoon ja kuntoutukseen liittyviin näkökulmiin. Työterveyshuollon asiantuntemus on keskeinen arvioitaessa sitä, pystyykö työntekijä terveyttään ja toipumistaan vaarantamatta hoitamaan osan työtehtävistään. Arvio tästä jää henkilön työoloja tuntevalle lääkärille.